DOCUMENT DE SOUTIEN
OCTOBRE 1990

UNE VISION DE L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA

POLICE-DÉFI 2000

Canada

UNE VISION DE L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA:

POLICE-DÉFI 2000

DOCUMENT DE SOUTIEN

André Normandeau

Barry Leighton

OCTOBRE 1990

Direction de la police et de la sécurité
Secrétariat du Ministère
Solliciteur général Canada

91-00601/

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Pierre H. Cadieux, C.P., député
Solliciteur général du Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. JS 42-43/1990F
ISBN 0-662-96311-3

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS: UN DOCUMENT DE SOUTIEN i
REMERCIEMENTS ii
SOMMAIRE iii

I. **Introduction: La police au Canada** 1

1.1 L'objectif de ce document 1
1.2 Une consultation nationale 2
1.3 La police et la Constitution canadienne 7
1.4 55 000 policiers / 5 $ milliards 9

II. **L'environnement de la police d'ici l'an 2000** 18

2.1 Les tendances démographiques 18
2.2 Les tendances technologiques 26
2.3 Les tendances économiques, politiques, sociales et culturelles 30
2.4 Les tendances et les configurations de la criminalité 36

III. **Un consensus canadien croissant: la police communautaire** 41

3.1 Les origines de la police communautaire 41
3.2 La réapparition de la police communautaire 43
3.3 Le statut actuel de la police communautaire 47
3.4 Les questions futures 47

IV **La mise au point du changement** 51

4.1 Un énoncé de mission 51
4.2 La planification stratégique 54
4.3 La recherche de l'excellence 59
4.4 L'importance des valeurs 61
4.5 Le leadership 62
4.6 L'organisation policière et le changement 65
4.7 L'efficacité et l'efficience 70
4.8 L'imputabilité et les plaintes du public 73
4.9 Normes et accréditation 76

V. **De nouveaux partenariats stratégiques** 78

5.1 Un nouveau partenariat entre les joueurs-clés: la communauté, les élus politiques, les directeurs et les syndicats de police ... 78
5.2 Un nouveau partenariat entre les services publics: la police, les services privés, municipaux, provinciaux et fédéraux 85

5.3 Un nouveau partenariat renforcé entre les services de police et de justice: la police, les tribunaux et les services correctionnels 90
5.4 Le rôle des ministères et des commissions de police 92

VI. Ressources stratégiques 94

6.1 Les ressources humaines: le recrutement des policiers 94
6.2 Les ressources humaines: la formation des policiers 96
6.3 Les ressources humaines: la carrière des policiers 98
6.4 Les ressources financières 100
6.5 Les ressources juridiques 101
6.6 Les ressources technologiques 102
6.7 Les ressources en matière de recherche 103
6.8 Les ressources communautaires 106

VII. Quelques défis importants 108

7.1 La police et les autochtones 108
7.2 La police et le multiculturalisme 112
7.3 La police et les victimes 117
7.4 La police et la drogue 122
7.5 La police et la charte des droits 128

VIII. Faire mieux : quelques options 133

8.1 Le travail communautaire et bénévole 133
8.2 La sécurité privée 135
8.3 La sécurité publique parallèle 137
8.4 L'entrée des civils 139
8.5 De 55 000 à 75 000 policiers 140

IX. POUR UNE VISION DE L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA 141

ANNEXES

ANNEXE A Les principes de Sir Robert Peel sur la police (1829) 146

ANNEXE B Quelques références canadiennes sur la police 147

ANNEXE C Quelques lectures sur l'avenir de la police 152

AVANT-PROPOS: UN DOCUMENT DE SOUTIEN

Cet ouvrage est le "document de soutien" du document de réflexion publié par le Solliciteur général du Canada, l'honorable Pierre Cadieux, sous le titre:

UNE VISION DE L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA:
POLICE - DÉFI 2000

Nous remercions les personnes qui ont collaboré avec nous d'une façon ou d'une autre à la préparation de ce document, en particulier les ministères de la Justice ou du Solliciteur général de chaque province et territoire, la Fédération canadienne des municipalités (FCM), l'Association canadienne des chefs de police (ACCP), l'Association canadienne des policiers(ACP) ainsi que plusieurs membres de la communauté.

André Normandeau, Ph.D.
Conseiller spécial
Solliciteur général Canada

Criminologue et professeur
Université de Montréal

Barry Leighton, Ph.D.
Chercheur principal
Solliciteur général Canada

REMERCIEMENTS

Nous avons reçu l'aide, pour la préparation de ce document de soutien, de Mario D'Eer, analyste des politiques au ministère du Solliciteur général du Canada, ainsi que de Thomas Gabor, professeur à l'Université d'Ottawa.

Plusieurs des employés de la Direction de la police et de la sécurité du Ministère ont participé d'une manière ou d'une autre à ce projet: le Sous-solliciteur général adjoint, Ian Glen; le directeur général Owen Davey; la directrice Marie-ève Marchand; les directeurs Scott Burbidge et Arnold Zeman; les chefs d'équipe: Margaret Beare, Fred Bobiasz, Brion Brandt, Jacques de Verteuil et Ron Ferri; les conseillers, analystes et chercheurs: Doug Dalziel, Joan Fisher, Lise Giroux, Randy Legault, Robert Malo, Ingrid Pipke et Lida Towstiak.

Les responsables des bureaux régionaux du Ministère ont également collaboré activement au projet, en particulier: Michael Batrie, Glenda Cooney, Gérald Leblanc, Dianne MacDonald, Kenny Mcdonald, Alison Molloy, Paule Morin, Patti Pearcey, Ruth Pitman et Daniel Stote.

Finalement, nous remercions les services de traduction du Ministère ainsi que le Groupe des communications, en particulier Françoise Le Prohon et Blaine Harvey.

Le secrétariat du projet a été assumé par Monique Deacon, Sandra Doucet et Nahed Hanna.

UNE VISION DE L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA

SOMMAIRE

Ce document présente une vision de la police au Canada jusqu'à l'an 2000. Il a pour but de soulever certaines questions et de contribuer au débat sur l'orientation fondamentale de la police. Il a été élaboré à partir de diverses sources d'information, à savoir :

(1) une revue sélective de la littérature consacrée au thème de la police, en particulier de la police au Canada;
(2) des rencontres préliminaires avec une vingtaine de spécialistes du domaine de la police (praticiens et universitaires);
(3) des entrevues avec environ 50 Canadiens : élus politiques, policiers, fonctionnaires et citoyens intéressés;
(4) des discussions de groupe avec environ 500 Canadiens : élus politiques, policiers, fonctionnaires et citoyens intéressés;
(5) un séminaire thématique sur «L'avenir de la police canadienne» organisé avec l'appui du ministère du Solliciteur général du Canada et de l'Université du Manitoba.

Des consultations ont eu lieu dans chaque province et territoire du Canada. Le guide de consultation comportait 23 questions allant des tendances démographiques et économiques du Canada aux autochtones et aux minorités visibles.

1. LA POLICE AU CANADA

On estime que d'ici la fin de 1990, le nombre de policiers du secteur public au Canada sera de l'ordre de 55 000. Les dépenses totales d'exploitation au titre des services de police seront alors d'environ 5 milliards de dollars annuellement. Le salaire moyen d'un agent de police de première classe au Canada (trois à cinq ans d'expérience) est d'environ 40 000 $. Pour la GRC, la Sûreté du Québec et la Police provinciale de l'Ontario, ainsi que la police de Toronto et de Montréal, la moyenne s'élève à plus de 47 000 $. Ces cinq services de police regroupent plus de 60 % des policiers du Canada. Les femmes constituent 5 % des effectifs policiers et plus de la moitié du personnel civil de la police. Le nombre de policiers pour 100 000 habitants au Canada a régulièrement progressé de 1962 (140) à 1975 (210), et depuis il plafonne en raison de la crise économique et des restrictions budgétaires.

2. L'ENVIRONNEMENT DE LA POLICE D'ICI L'AN 2000

Diverses tendances socio-démographiques, qui devraient modifier le profil des crimes, des criminels et des victimes au cours des 10 prochaines années, auront des conséquences profondes sur le travail des policiers et sur les organisations policières ainsi que sur la nature de leur réaction. Le vieillissement de la population canadienne va faire diminuer proportionnellement le nombre de jeunes susceptibles de devenir criminels et, par conséquent, le taux de criminalité. Dans le même temps, cette population vieillissante croissante risque d'être de plus en plus victime de fraudes et d'atteintes à la propriété, de plus en plus agressée au niveau de la qualité de sa vie, et de plus en plus inquiète.

Dans un Canada de plus en plus diversifié culturellement, la police sera confrontée à des tensions raciales. Elle devra recruter et faire progresser un plus grand nombre de représentants de minorités visibles, assurer une formation plus polyculturelle, établir des liens plus étroits avec les minorités, et rendre des comptes plus serrés au public.

L'évolution de la structure familiale va se traduire par une progression du taux de criminalité féminine reflétant une participation accrue à la population active et par un accroissement du nombre de vols avec effraction du fait qu'un plus grand nombre de résidences seront inoccupées dans la journée. La police aura de plus en plus de problèmes avec les enfants et les jeunes sans surveillance.

L'évolution technologique crée rapidement de nouvelles formes de propriété et facilite ainsi de nouvelles formes de vol et de vandalisme. Les nouvelles modalités de la criminalité liées aux domaines des affaires, de l'environnement, de l'informatique, des communications, etc. vont obliger la police à relâcher quelque peu son attention à l'égard de la criminalité traditionnelle. Les professionnels de la police seront toutefois mieux armés grâce à des instruments d'enquête très perfectionnés.

Une crise financière croissante grèvera sérieusement les budgets des services de police et les obligera à faire des choix difficiles lorsqu'ils devront réduire les services. Ils devront aussi faire un effort accru pour prouver l'efficacité et l'efficience des policiers. Les services de police privés et d'autres formules moins coûteuses de remplacement des services policiers traditionnels vont être plus recherchés.

La participation du public aux activités de police va se développer. La défense des droits civils affectés par les formes de surveillance plus envahissantes et des atteintes à la confidentialité de l'information pourrait imposer des limites raisonnables à certaines stratégies policières.

Au fur et à mesure que la génération du «baby boom» vieillira, on accordera de plus en plus d'attention aux personnes âgées tant victimes que délinquantes. L'évolution des valeurs culturelles se traduira par une plus grande tolérance à l'égard de crimes «consensuels» ou «sans victime» tels que la prostitution, la consommation de drogues douces et les jeux de hasard, mais il y aura moins de tolérance de la part du public pour la violence à l'égard des femmes et des enfants et pour la pornographie violente.

3. LA POLICE COMMUNAUTAIRE

Un nombre croissant de dirigeants policiers estiment que la police communautaire constitue la meilleure réponse à la criminalité et aux troubles de l'ordre dans la société canadienne moderne. Dans cette optique, ils sont favorables à un partenariat de la police et de la collectivité pour faire face à la criminalité communautaire locale et aux problèmes connexes, les agents de police étant responsables autant du maintien de la paix que de l'application de la loi. La consultation communautaire est un élément essentiel de la stratégie ainsi que la coopération interorganismes au sein des autres services municipaux. Grâce à une stratégie proactive visant à identifier les sources de criminalité et de désordre au niveau local, la police ne se limite plus seulement à répondre aux demandes de services ou à effectuer des patrouilles motorisées au hasard. Au lieu de cela, les policiers élaborent des stratégies de solution de problèmes qui, suivant le type de problème et de voisinage, peuvent faire intervenir des patrouilles à pied, des mini-stations ou d'autres tactiques visant à accroître les contacts entre la police et la communauté. À long terme, ce sont des tactiques de prévention de la criminalité qui vont être mises en place, notamment des formules de protection des cibles et de développement social.

Pour mettre en oeuvre une police communautaire, il faudra transformer les organisations policières. Elles vont devenir plus ouvertes et devoir rendre plus de comptes, elles seront moins hiérarchisées, elles permettront aux policiers de première ligne d'avoir plus de responsabilités et d'autonomie, et elles auront de plus en plus pour mission de résoudre les problèmes locaux en association avec la communauté.

4. LA MISE AU POINT DU CHANGEMENT

Un énoncé de mission

Depuis quelques années, de plus en plus d'organisations du secteur public, notamment certains des corps policiers les plus importants du Canada, définissent et font connaître leur mission. Une mission est un ensemble de principes définissant la nature et l'objectif ultime d'une organisation et précisant son orientation fondamentale. Elle établit des objectifs tangibles et les moyens de les atteindre.

L'énoncé de mission suivant semble refléter un consensus dans la société canadienne:

> **En tant que composante du système de justice pénale et dans le respect de la Charte canadienne des droits et libertés, la police est responsable du maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique; elle est responsable de prévenir le crime et les infractions, d'en rechercher les auteurs et de les citer en justice.**

Dans la poursuite de cette mission plusieurs moyens fondamentaux sont privilégiés. Les moyens suivants sont généralement utilisés par l'ensemble des services de police:

> **La police accomplit sa mission en patrouillant son territoire, en enquêtant sur le crime et les infractions, en participant à la prévention de la criminalité, en portant secours et en collaborant avec les citoyens, les organismes communautaires, le système judiciaire, les services correctionnels et les différents niveaux de gouvernement.**

Finalement, les valeurs qui soutiennent l'ensemble du travail policier et qui sont reflétées dans chacune des actions que les policiers doivent exécuter comportent les éléments suivants:

Le policier

- **soutient les principes énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés et les garanties qu'elle procure aux citoyens;**

- **est membre de la communauté et reflète le principe que la police est le public et le public est la police;**

- **travaille en partenariat avec la communauté locale en la consultant afin d'établir les priorités locales d'affectation des services de police face au crime et à l'ordre public. Il s'efforce en outre d'obtenir leur coopération dans la recherche de solutions à l'égard de ces problèmes;**

- **offre au public des services de qualité élevée, destinés à maintenir la sécurité, la paix et l'ordre au sein de la communauté. Il tient en outre compte des besoins spécifiques des victimes, des groupes minoritaires et vulnérables tels les femmes, les enfants et les personnes âgées;**

- **identifie les problèmes locaux de crime et de désordre et tient compte des causes qui les sous-tendent, tout en assurant une intervention rapide dans des incidents où des vies sont en danger;**

- **apaise les craintes non fondées en ce qui concerne les risques de victimisation et tout autre problème de crime et d'ordre public;**

- **travaille en coopération avec les autres organismes qui offrent des services au public, avec les autres niveaux de gouvernement et avec les autres composantes du système de justice pénale;**

- **fait un usage raisonnable et modéré des pouvoirs que lui confère la loi et est conscient des problèmes et des risques associés à l'utilisation discrétionnaire de tels pouvoirs;**

- **utilise la force en dernier recours lorsque aucun autre moyen ne peut l'être. Toute force doit être utilisée en respectant la nature et les circonstances de l'incident;**

- **se comporte de façon à maintenir la confiance et le respect du public en adoptant des normes professionnelles qui protègent de la corruption et de la mauvaise conduite, assurent l'impartialité dans l'application des lois, et protègent contre les pressions politiques et autres influences;**

- **est responsable devant la communauté, de façon formelle par les mécanismes démocratiques établis, ainsi que de façon informelle par les mécanismes de discussion et de consultation du public.**

La planification stratégique

Les organisations progressistes pratiquent une planification stratégique. Cette planification a été définie comme étant le processus qui consiste à formaliser le principe d'une organisation, sa mission, l'ensemble des objectifs qu'elle doit poursuivre compte tenu de son environnement, et elle englobe les plans, les politiques, la structure, les modalités d'action, la répartition des ressources et les tâches à exécuter dans le cadre du cycle de planification. La planification stratégique part du principe qu'aucune organisation n'existe isolément et que les organisations doivent prévoir le changement et s'y adapter.

Les organisations policières doivent donc contrôler leur environnement externe et interne. Elles sont soumises à diverses forces extérieures, notamment des forces financières, juridiques, politiques, socio-culturelles, technologiques et démographiques. Leur planification doit tenir compte de facteurs internes, notamment les ressources humaines et financières. Les stratégies sont mises en oeuvre à partir de ces facteurs et leur pertinence est constamment réévaluée. La planification stratégique est par conséquent un processus dynamique et fluide.

La poursuite de l'excellence

Des théoriciens contemporains de l'organisation tels que Thomas Peters et Robert Watermann ont formulé certains principes que suivent les organisations qui obtiennent les meilleurs résultats - principes sur lesquels les organisations policières se penchent de plus en plus. Ils consistent notamment à :

- **insister sur un service de qualité plutôt que sur la simple efficacité;**

- **connaître intimement ou «sentir» le client;**

- **être souple, dynamique et adaptable;**

- **se concentrer sur les gens plutôt que sur les gadgets et la technologie;**

- **agir et prendre des risques au lieu de planifier et de contrôler excessivement;**

- **permettre aux employés de participer au lieu de simplement les diriger;**

- **cultiver dans toute l'organisation une «passion» pour le produit et les clients;**

- **rallier tous les éléments autour d'un tronc commun de valeurs.**

Pour que le rendement de l'organisation progresse, il faut que les valeurs de ce tronc commun soient peu nombreuses et positives (par ex. servir la communauté) plutôt que négatives (par ex. procéder à des arrestations). Il doit y avoir un consensus au moins autour de ce tronc commun de valeurs. Elles doivent répondre à une cohérence et à des priorités internes. Pour promouvoir l'excellence, les valeurs doivent être liées aux objectifs clés de l'organisation.

L'excellence signifie aussi des défis de taille pour les dirigeants policiers. Les nouveaux dirigeants doivent être souples et tenir compte de la multitude de forces (internes et externes) qui s'exercent sur l'organisation. Ils doivent être axés sur la communauté et posséder une solide aptitude à la communication. Ils doivent être prêts à déléguer les pouvoirs au lieu de fonctionner de façon autocratique. Pour inspirer le respect et la confiance, ils doivent être perçus comme des gens intelligents, justes, honnêtes, courageux et persévérants.

<u>L'organisation policière</u>

Les organisations policières doivent décentraliser et peut-être même remplacer leur structure paramilitaire par une organisation «étagée» dans laquelle des personnes ayant des compétences différentes peuvent entrer à des paliers différents. Un modèle de structure en paliers se justifie particulièrement dans le contexte de la police communautaire où l'on pourrait créer le poste d'agent de police communautaire. On pourrait donc avoir des agents accomplissant un travail policier plus traditionnel, les policiers communautaires, le personnel spécialisé (par ex. les enquêteurs) et les gestionnaires. L'adoption d'un mode de classification par paliers se justifie d'autant plus que les services policiers font de plus en plus appel à des civils (par ex. comptables, commis, etc.). Il y a aussi la question de savoir si les provinces devraient s'impliquer davantage dans l'affectation des services policiers au niveau local et provincial. Plusieurs services accomplissent un travail de haute qualité et reconnaissent de plus en plus que la police communautaire doit être en prise plus directe sur les caractéristiques et les besoins originaux de chaque collectivité. À ce problème se joint celui de la régionalisation. Les municipalités adjacentes devraient-elles établir des forces policières régionales plus vastes? Cette mise en commun des ressources permettrait d'éviter le double emploi des services, mais éloignerait en même temps la police de la communauté. Un compromis pourrait consister à opter pour un modèle mixte où les services spécialisés (par ex. d'enquête) pourraient être mis en commun alors que les patrouilles de routine seraient la responsabilité d'un petit noyau d'agents locaux.

<u>L'efficacité et l'efficience</u>

Toutes les méthodes traditionnelles utilisées pour mesurer l'efficacité de la police (par ex. taux de criminalité, nombre d'arrestations, taux de réussite, rapidité de réaction) présentent de graves lacunes et correspondent mal à l'idée de plus en plus répandue que le public est un consommateur de services de police. Un mécanisme d'enquête auprès des consommateurs permettant de savoir dans quelle mesure le public est satisfait des services de police et se sent en sécurité semble plus conforme au

concept de police communautaire. Il serait également possible de juger de la qualité des services policiers en tenant compte des qualités de leadership du chef, du niveau de communication du service avec le public, du moral et de l'adaptabilité de l'organisation, etc.

L'imputabilité et les plaintes du public

La police doit rendre des comptes sur quatre plans : administratif, politique, communautaire et légal. Pour ce qui est de l'imputabilité administrative, les services de police doivent de plus en plus souvent justifier leurs actes pour prouver que les ressources sont utilisées de façon efficace et efficiente. La police est également responsable devant les élus, les conseils et les commissions de police qui définissent les lignes directrices de son action. Naturellement, dans le contexte de la police communautaire, la police est avant tout responsable envers le public qui doit être satisfait de ses services et c'est sans doute là le secteur le plus important. Il y a ensuite la responsabilité légale, particulièrement d'actualité à une époque où l'on parle des relations entre la police et la communauté, en particulier les communautés culturelles. Certains incidents ont montré combien il était important de fixer des normes très sévères garantissant la sensibilité du personnel de police à l'égard des minorités visibles. On a de plus en plus recours à des mécanismes comme des bureaux de plaintes du public pour recevoir les plaintes sur les éventuels abus de pouvoirs de la police. Les mécanismes permettant de recevoir les plaintes du public peuvent jouer un rôle éducatif et préventif, en sensibilisant le personnel policier à l'égard des minorités et en servant de tampon lorsqu'il existe de fortes tensions entre la police et un segment de la communauté. Enfin, ces organismes peuvent renforcer le statut de la police dans la communauté.

Normes et accréditation

Il peut être utile d'envisager l'adoption de normes nationales pour la police étant donné ses vastes responsabilités et pouvoirs. Des normes pourraient constituer des lignes directrices formelles et positives régissant le travail de la police, quoiqu'elles tendent généralement à comporter également des dispositions sur les sanctions en cas de mauvaise conduite. Elles peuvent porter sur les méthodes policières, la latitude de la police, le rôle des négociations collectives et le droit de grève, le recrutement, la formation et de nombreux autres domaines. Si l'on adopte des normes nationales, il faut veiller à éviter des détails excessifs qui risqueraient de saper autorité et initiative au niveau local. Il serait possible d'établir un système d'accréditation des organismes de police pour donner davantage de force aux normes établies.

5. DE NOUVEAUX PARTENARIATS STRATÉGIQUES

L'avenir est au partenariat étant donné la façon dont on conçoit actuellement la police. Il y a une série de partenariats importants. L'un des partenariats essentiels fait intervenir les élus, les directeurs de police et les syndicats, et les agents de police. Il doit y avoir un certain consensus entre ces secteurs sur la mission de la police. Les rapports antagonistes existant jusqu'ici entre la direction de la police et les syndicats, par exemple, doivent céder la place à une gestion comportant une plus grande participation en échange d'une attitude plus conciliante. Au centre de cette «triade

stratégique» se trouve le public, avec lequel les trois secteurs mentionnés doivent être constamment en rapport. Le travail de la police est pratiquement impossible sans la coopération du public. En outre, il apparaît de plus en plus que la première responsabilité de la police est envers le public.

Des partenariats indispensables doivent également être mis sur pied entre la police et les autres organismes du secteur public. Récemment, en matière de prévention du crime, on a commencé à privilégier la notion de développement social. Par exemple, les politiques économiques nationales peuvent avoir des répercussions sur les perspectives d'emploi des groupes défavorisés et être en partie à l'origine de comportements criminels. Les services sociaux peuvent assurer le contact avec des familles en difficulté ou celles où le traitement des enfants n'est pas adéquat. Les leaders et institutions communautaires (écoles, Églises et entreprises) peuvent contribuer à établir des liens avec la communauté. Grâce aux agents de police communautaire ou à des mécanismes de ce genre, la police peut détecter les problèmes très tôt et faire appel à ces services ou à d'autres.

Les services policiers doivent également établir des partenariats avec les commissions de police locales et provinciales. Les commissions locales peuvent assumer une ou plusieurs des fonctions suivantes : contrôle du budget de la police, participation aux négociations collectives, établissement des règles et règlements, surveillance du recrutement, promotions et renvois, relations publiques, et examen des problèmes de discipline interne et des plaintes du public. En pratique, les commissions de police locales n'ont eu que peu de pouvoir, car leurs membres travaillent habituellement à temps partiel et ils connaissent quelquefois mal les questions policières. En fait, les commissions de police provinciales ont souvent le leadership réel. En général, elles peuvent inspecter les polices locales, évaluer la qualité des services municipaux et organiser des enquêtes publiques sur divers aspects de ces services. Elles peuvent également statuer sur des problèmes de discipline interne et des plaintes du public contre des policiers municipaux.

6. LES RESSOURCES STRATÉGIQUES

Les ressources humaines sont une partie vitale des services de police, particulièrement dans le contexte de la police communautaire. Pour ce qui est du recrutement, il y a nettement plus d'avantages que d'inconvénients à choisir des recrues ayant un niveau d'études plus élevé. Même dans ces conditions, si l'on adopte un modèle de classification des policiers par paliers, il n'est pas nécessaire d'établir des politiques générales valables pour toutes les recrues.

Il est également possible de prévoir une formation permanente dans le cadre d'une organisation par paliers. Un policier communautaire ou une personne travaillant dans une escouade spécialisée peut suivre des cours de perfectionnement à l'institut de police. La formation permanente est également importante, étant donné la nature changeante de la criminalité, des lois et des problèmes sociaux en général. Comme dans le secteur privé, on pourrait recommander qu'un ou deux pour cent des budgets annuels de la police soient consacrés au perfectionnement du personnel. Les membres de la direction peuvent suivre des cours de formation destinés aux cadres dans un certain nombre de centres au Canada ou aux États-Unis (par ex. le Collège canadien de police et le National Executive Institute du FBI).

Les carrières des policiers seraient nettement différentes dans une organisation comportant divers paliers par rapport à la structure paramilitaire traditionnelle. On entrerait dans le service à différents niveaux où l'on pourrait demeurer, bien que le salaire et le rang pourraient changer. Il ne serait pas possible, du simple fait de l'ancienneté, d'accéder à des postes de cadres ou de direction sans avoir les qualifications suffisantes. Pour passer au palier suivant, il faudrait avoir le niveau d'études et la formation requis. Quant au stress lié au travail, les problèmes qu'il suscite pourraient en fait diminuer dans le contexte d'une police communautaire plus épanouissante pour les policiers, où l'on essaierait de rompre l'isolement social du personnel et des organisations de police.

En ce qui a trait aux ressources financières, les services de police ne peuvent plus compter sur une augmentation régulière de leur budget de fonctionnement. Il faut donc parvenir à faire plus avec moins. Le système de classification par paliers peut être utile dans la mesure où, pour certaines activités policières, il est possible de recruter des personnes ayant un diplôme d'études secondaires et dont le salaire serait inférieur aux quelque 40 000 $ et plus que gagnent souvent les agents de première classe dans les grandes villes canadiennes. Un grand nombre de fonctions policières peuvent également être confiées à des entreprises privées de sécurité et à des services publics de sécurité parallèle. Il peut aussi être utile de régionaliser les installations et le matériel coûteux. De plus, il se peut que, dans le cadre de la police communautaire, le matériel coûteux perde de son importance.

Il sera peut-être nécessaire d'accroître les ressources juridiques des services de police à l'avenir. Avec la Charte et les nouvelles responsabilités légales des services de police, il faut constamment un avis juridique sur les pratiques d'enquête. On demandait auparavant leur avis aux procureurs de la Couronne, mais il deviendra peut-être utile d'engager à titre permanent des avocats spécialisés, susceptibles de participer à l'élaboration des pratiques et politiques policières.

La technologie joue un rôle dans plusieurs domaines: l'identification et les enquêtes criminelles, la mise au point des armes, les systèmes de communications et la gestion de l'information. Les progrès technologiques émanent souvent du secteur privé. Bien que la technologie soit nécessaire au travail de la police, la question est de savoir quelle importance il faut lui donner. D'une part, certaines techniques, comme celles qui facilitent la surveillance et l'identification, peuvent comporter des dangers et permettre, entre autres, une plus grande intrusion dans la vie du citoyen. Deuxièmement, l'obsession de la technologie peut détourner l'attention de la dimension humaine de la police sur laquelle on insiste de plus en plus.

La recherche est un élément important de l'élaboration des programmes et des politiques et de leur évaluation. Les recherches des années 1970, particulièrement celles qui ont été effectuées aux États-Unis, ont ouvert la voie à la remise en cause des hypothèses sur lesquelles le travail policier avait été fondé pendant des dizaines d'années. De nombreux pays (les États-Unis, l'Angleterre, la France, etc.) ont de prestigieux instituts de recherche nationaux ou privés faisant de la recherche fondamentale et appliquée sur la police. Au Canada, les activités de recherche ne sont pas coordonnées. On recommande l'établissement d'un Institut canadien de recherche en matière policière qui aurait des liens avec les ministères fédéraux et provinciaux, les maisons d'enseignement, les organisations de police et les instituts étrangers. À défaut, il serait possible de mettre sur pied une unité de recherche mieux définie et mieux financée au Collège canadien de police.

On reconnaît partout maintenant que la prévention du crime ne constitue pas une responsabilité exclusive de la police. Le grand public peut signaler les actes criminels à la police et participer à de nombreuses activités préventives. Les membres du public comme du secteur des affaires peuvent contribuer à se protéger eux-mêmes. Les entreprises peuvent également faciliter la réintégration sociale des délinquants en leur proposant de meilleures possibilités d'emploi et les médias promouvoir les activités de prévention et les valeurs sociales. Les organisations communautaires et les services publics peuvent contribuer à la prévention du crime en donnant aux citoyens une meilleure qualité de vie, c'est-à-dire en prévenant le crime par le développement social.

7. QUELQUES DÉFIS IMPORTANTS

Les services de police devront accorder au cours des années à venir une attention toute particulière à certains domaines, comme celui des rapports de la police et des autochtones. Il y a là plusieurs problèmes : l'égalité de traitement, le niveau des services dans les communautés autochtones et le trop grand nombre d'autochtones dans le système correctionnel. Pour régler ces questions, il est possible de permettre aux Indiens et Inuit d'administrer leurs propres services policiers, d'avoir des contingents indiens et inuit au sein des services de police existants ou de mieux préparer les services de police non indiens et non inuit à répondre aux préoccupations indiennes et inuit.

Une autre question délicate va se poser au cours des années à venir : la nature de plus en plus multiculturelle et multiraciale du Canada, particulièrement dans les grandes villes. L'immigration non européenne au Canada augmente progressivement. Par conséquent, les services de police doivent, dans le cadre de leurs programmes de formation, prévoir des cours de sensibilisation, afin de rendre les relations avec les minorités visibles plus harmonieuses. Il faut également veiller à ce que les services policiers soient représentatifs de la communauté qu'ils desservent et donc intensifier le recrutement au sein des minorités.

Les victimes d'actes criminels sont depuis longtemps considérées comme les laissés pour compte du système de justice pénale et ont souvent été traitées de façon parfaitement insensible par la police et les autres éléments de ce système. Les policiers ont tendance à manquer particulièrement de compréhension à l'égard des personnes victimes de violence familiale, à qui ils infligent souvent un "deuxième traumatisme" lorsqu'ils interviennent. De nombreux services policiers ont maintenant des services spéciaux pour les victimes d'actes criminels et prévoient des cours de sensibilisation dans leur programme global de formation afin que ces victimes soient mieux traitées.

Le problème du trafic et de l'usage de drogues illicites sera également prédominant au cours des années à venir. On a eu tendance à y répondre uniquement en cherchant à faire respecter la loi, en s'attachant à réduire l'offre. On accorde petit à petit plus d'importance à la réduction de la demande et cette stratégie implique un partenariat entre la police et de nombreux autres secteurs. Les services policiers doivent également collaborer entre eux étant donné que le problème fait intervenir plusieurs juridictions. La police peut également prendre davantage part aux efforts d'éducation et de prévention en matière de drogue.

Une autre grande question apparaît : l'effet de la Charte canadienne des droits et libertés sur le travail policier. Certains considèrent que les nouvelles responsabilités légales que la Charte impose à la police la gênent dans ses activités. Il est clair que la Charte donnera lieu à un plus grand nombre de règlements internes régissant les pratiques et procédures policières. Cependant, la police ne doit pas voir la Charte comme une entrave, mais savoir qu'elle a un impact positif sur la société canadienne. Les services de police peuvent se considérer comme les protecteurs des droits individuels et non uniquement comme chargés de faire respecter la loi. Une chose est sûre, la Charte marque le début d'une ère nouvelle dans les relations entre le particulier et l'État.

8. FAIRE MIEUX: QUELQUES OPTIONS

Comme les contraintes financières ne sont pas près de disparaître, on peut envisager de faire appel à un certain nombre de services complémentaires pour assurer les activités policières. Les bénévoles constituent une véritable armée au Canada - ils sont plus de cinq millions en tout. Par exemple, ils peuvent répondre aux lignes téléphoniques spéciales, organiser des programmes d'aide individuelle, participer à des programmes correctionnels et reconduire chez elles des personnes en état d'ébriété. Il y a en outre dans toutes les communautés un vaste contingent d'anciens policiers, de militaires retraités, d'anciens travailleurs spécialistes de santé mentale et de personnes du troisième âge en bonne santé qui peuvent contribuer à résoudre les problèmes et les conflits de la communauté.

La sécurité privée est également un domaine en expansion. Il y a environ deux fois et demie plus d'agents de sécurité privé au Canada que de policiers publics. Le personnel de sécurité privé peut être permanent ou engagé à contrat. À l'avenir, nous observerons de plus en plus la collaboration et le partenariat entre les agents des services privés et publics. La question des normes pour le personnel de sécurité privé suscite des inquiétudes. Bien qu'elles ne soient pas aussi rigoureuses que pour les policiers, des normes sont maintenant établies par des associations privées de sécurité qui ont également des programmes d'accréditation.

De nombreux organismes gouvernementaux et services publics assurent des services complémentaires à ceux de la police. Toute une série de ministères et organismes gouvernementaux sont responsables de l'application de la loi dans différents domaines (pêches, environnement, douanes, revenu, etc.). Il y a des forces publiques parallèles de sécurité, par exemple, dans des communautés de banlieue où la régionalisation a entraîné la perte de services de police. Les agents de ces services gagnent nettement moins d'argent que les policiers publics. Ils patrouillent les rues en uniforme et dans des voitures identifiées, mais n'ont pas les mêmes pouvoirs que la police. Les services communautaires de lutte contre les incendies peuvent également prêter main-forte aux services policiers publics. Les pompiers sont aujourd'hui bien entraînés, peuvent s'occuper des accidents et promouvoir des programmes de prévention. Il serait même possible, particulièrement du fait de la démilitarisation croissante en Europe, de confier des activités civiles à du personnel militaire.

Les civils peuvent aussi aider les services de police de plusieurs façons. Avec les régimes d'assurance «sans responsabilité», les personnes impliquées dans un accident automobile peuvent conclure des ententes à l'amiable sans faire intervenir la police; ou encore, si la police est appelée sur les lieux, elle pourrait facturer le client ou sa compagnie d'assurance. Les compagnies de sécurité privées

peuvent répondre lorsque des alarmes privées de sécurité se déclenchent. Les civils peuvent, à moindre coût, assurer parfois des patrouilles préventives et diriger la circulation.

9. POUR UNE VISION DE L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA

Que sera la police au cours des années 1990 et au-delà? Il faut espérer que les services de police seront des organisations dynamiques à la pointe du changement, et ne se borneront pas à gérer le statu quo. Un changement fondamental interviendra où le style professionnel, élitiste de la police cédera la place à la police communautaire. Les organisations militaristes du passé seront supplantées par d'autres où l'on privilégie le règlement des problèmes, l'élément humain et l'imputabilité envers le public. On mettra davantage l'accent sur les craintes du public, le désordre communautaire et les questions jusqu'ici considérées comme des problèmes privés ou des nuisances (par ex., la violence familiale, les désaccords entre citoyens).

Dans la nouvelle vision de la police, les services policiers sont responsables envers le public: les élus politiques et les citoyens participent à l'élaboration des politiques. C'est une vision dans laquelle la police se rapproche du public à la fois psychologiquement et physiquement (avec la reprise des patrouilles à pied, par exemple). C'est une vision dans laquelle on cherche à régler les problèmes sous-jacents au crime, au lieu de se borner à réagir après coup, et où les ressources humaines, au sein de la police et à l'extérieur, prennent le pas sur les solutions tape-à-l'oeil fondées sur le matériel et la technologie de pointe. Les organisations policières devront chercher l'excellence et viser des services de «qualité absolue», tout comme les organisations du secteur privé. Le secret est de rassembler le personnel autour de certaines valeurs centrales et de lui insuffler une passion pour l'organisation et les consommateurs des services policiers, le public. En outre, il sera essentiel d'avoir une direction souple, honnête, compétente et soucieuse d'égalité. Le service policier de l'avenir devra savoir qu'il ne peut atteindre ses objectifs de façon trop autonome - le partenariat avec les autres organismes et services est à l'ordre du jour. La police doit se rendre compte que son action s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de mesures collectives visant à assurer la sécurité et la prospérité communautaires.

Il faut prendre des risques pour relever ces défis ainsi que répondre aux problèmes économiques, politiques, sociaux, culturels et écologiques. La consultation nationale a révélé que la police et les autres leaders communautaires sont prêts à relever les défis des années 1990 et de l'an 2000. Mais ce sera ardu. Il faudra une grande imagination créatrice et beaucoup de travail.

I. INTRODUCTION: LA POLICE AU CANADA

1.1 L'objectif de ce document

Une" vision" est une façon de voir et de concevoir un ensemble de choses complexes. Une "vision de l'avenir" est une façon de projeter certaines idées enracinées en partie dans la réalité d'aujourd'hui et d'en extrapoler l'évolution au cours des prochaines années.

UNE VISION DE L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA: POLICE - DÉFI 2000 est précisément un document qui propose une analyse des transformations du rôle et de l'organisation des services de police au Canada au cours des prochaines années.

Les démographes projettent souvent leurs prévisions et leurs prédictions pour un avenir de 25, 50 et même 100 ans. Le document sur la police est moins ambitieux car les variables sont plus complexes. Un laps de temps de dix ans a donc été retenu, soit de 1990 à l'an 2000. Il s'agit en fait d'une "perspective de l'an 2000". Le document présente un éclairage qualitatif sur l'évolution de la police. Il ne s'agit pas d'une projection statistique de données démographiques ou économiques. Toutefois, la réflexion sur la police s'inscrit en prolongement de certaines tendances démographiques qui exercent un impact sur ses orientations, par exemple, l'impact de l'immigration sur le vieillissement de la population.

Ce document est le produit d'une réflexion sur la police dont les idées principales sont déjà exploitées dans la pratique quotidienne de certains services de police ou dans le contexte de projets expérimentaux. C'est le cas, évidemment, du "modèle de police communautaire" qui est la pierre d'assise de la vision contemporaine de la police. Le document ne réinvente donc pas le monde, mais s'inspire des pratiques les plus innovatrices de la police canadienne pour intégrer dans un ensemble cohérent les connaissances des praticiens.

À titre de "document de réflexion", cette vision est soumise à la population canadienne, en particulier:

- aux élus politiques;
- aux gestionnaires de la police;
- aux policiers eux-mêmes, à tous les échelons;
- aux fonctionnaires qui, d'une façon ou d'une autre, sont responsables des politiques, des programmes et des recherches en matière de police;
- aux citoyens qui s'interrogent sur la police dans le cadre, par exemple, d'un comité local de prévention de la délinquance ou d'un groupe de recherche universitaire qui réalise une étude évaluative dans le domaine.

Le document n'impose aucune ligne de pensée, aucune ligne de parti. Il livre tout simplement au "débat public", le plus large possible, une vision dont certains éléments doivent être adaptés dans un contexte local ou régional particulier et dont certains autres peuvent être remplacés par des solutions de rechange pertinentes.

Une dernière caractéristique du document aura déjà frappé le lecteur. Le document est relativement modeste. Comme il ne s'agit pas d'une commission d'enquête gouvernementale ou d'un rapport de recherche traditionnel, le document ne présente que certains aspects essentiels d'une vision de la police.

UNE VISION DE L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA: POLICE-DÉFI 2000 est un document qui relève dorénavant du domaine public.

Il s'agit d'une vision. La partagez-vous ? En tout ou en partie? Avez-vous des solutions de rechange à proposer? Globales ou partielles?

Le débat est ouvert afin de préciser tous ensemble les grandes orientations de la police canadienne d'ici l'an 2000 et de prendre les moyens nécessaires pour y parvenir.

C'est l'objectif ultime de ce document de réflexion.

1.2 Une consultation nationale

Ce document de réflexion a été élaboré à la lumière de plusieurs sources d'information, à savoir:

a) Une "revue sélective de littérature générale et scientifique" sur le thème de la police, en particulier de la police au Canada (septembre - décembre 1989).

b) Des "rencontres personnelles préliminaires" avec une vingtaine de spécialistes canadiens dans le domaine de la police, autant au niveau des praticiens et des policiers qu'au niveau des professeurs et des chercheurs (septembre - décembre 1989).

c) Des entrevues individuelles avec plus de cinquante (50) Canadiens: élus politiques, policiers, fonctionnaires et citoyens intéressés (janvier - avril 1990).

d) Des discussions de groupe avec plus de cinq cents (500) Canadiens: élus politiques, policiers, fonctionnaires et citoyens intéressés (janvier - avril 1990).

e) Un séminaire thématique sur "l'avenir de la police canadienne" que le ministère du Solliciteur général du Canada et l'Université du Manitoba ont tenu à Winnipeg (mars 1990). Vingt-cinq (25) policiers et universitaires ont ainsi partagé leurs idées. La Revue canadienne de criminologie (Ottawa) publiera en 1991 plusieurs des articles préparés à cette occasion.

La durée des entrevues individuelles a été en moyenne d'une heure et demie, alors que celle des discussions de groupe a été de deux à quatre heures, selon la disponibilité des personnes. Ces groupes représentaient tantôt des groupes homogènes (un groupe de dix maires ou de cinq directeurs de police, par exemple), tantôt des groupes hétérogènes (un groupe de vingt élus politiques, policiers, fonctionnaires et citoyens réunis tous ensemble, par exemple). Les groupes les plus petits ont été celui des trois fonctionnaires d'une commission de police provinciale et celui des trois sous-ministres associés d'un ministère provincial. Les groupes les plus larges ont été celui des trente-cinq policiers d'un service municipal d'une grande ville canadienne, celui des trente directeurs de police d'une association provinciale des directeurs et celui des vingt-cinq représentants des associations ou des syndicats de policiers du Canada.

Les cinq cent quatre-vingt-six (586) Canadiens qui ont participé à la consultation représentaient toutes les provinces, les territoires et les régions du Canada (tableau 1). Ils représentaient tous les groupes-cibles intéressés à la police, à savoir:

ÉLUS POLITIQUES	51
DIRECTEURS DE POLICE ET ASSOCIÉS	211
ASSOCIATIONS / SYNDICATS DE POLICIERS	53
FONCTIONNAIRES / MINISTÈRES	131
CITOYENS / COMMUNAUTÉ	140
TOTAL	586

La liste des personnes consultées est disponible à la Direction de la police et de la sécurité du Secrétariat du Ministère (Rapport pour spécialistes).

TABLEAU 1

RÉPARTITION DES 586 CANADIENS CONSULTÉS SUR L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA, SELON LA PROVINCE, LE TERRITOIRE ET LA RÉGION

PROVINCE / TERRITOIRE		RÉGION	
TERRE-NEUVE	13	ATLANTIQUE	119
ILE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	14		
NOUVELLE-ÉCOSSE	75		
NOUVEAU-BRUNSWICK	17		
QUÉBEC	116	QUÉBEC	116
ONTARIO	212	ONTARIO	212
MANITOBA	26	PRAIRIES	125
SASKATCHEWAN	27	ET	
ALBERTA	42	PACIFIQUE	
COLOMBIE-BRITANNIQUE	30		
YUKON	2	TERRITOIRES	14
TERRITOIRES DU NORD-OUEST	12		
TOTAL	586	TOTAL	586

Ces cinq cent quatre-vingt-six (586) Canadiens n'ont pas été choisis au hasard systématique et ne représentent pas un échantillon scientifique. Tel n'était d'ailleurs pas le but du projet.

En fait, les responsables des bureaux régionaux du Ministère, en collaboration avec les responsables du projet, ont invité les personnes qui, à leur avis, avaient un rôle important ou un intérêt certain en matière de police. Par exemple, tous les ministères provinciaux responsables de la loi provinciale de police ont participé activement à la consultation. Les directeurs de police de toutes les villes visitées, ainsi que plusieurs de leurs associés, ont également participé. Les entrevues et les discussions ont eu lieu dans les capitales des dix provinces et certaines autres villes, à savoir:

- St-John's : Terre-Neuve
- Charlottetown : Ile-du-Prince-Édouard
- Halifax : Nouvelle -Écosse
- Frédéricton : Nouveau-Brunswick
- Québec : Québec
- Montréal : Québec
- Toronto : Ontario
- Ottawa : Ontario
- Winnipeg : Manitoba
- Regina : Saskatchewan
- Saskatoon : Saskatchewan
- Edmonton : Alberta
- Calgary : Alberta
- Victoria : Colombie-Britannique
- Vancouver : Colombie-Britannique

Le document de réflexion est le fruit d'une consultation où l'équipe du Ministère échangeait "librement" des observations et des points de vue avec les personnes invitées qui s'exprimaient, "sans contraintes", sur l'avenir de la police au Canada.

Un guide de consultation de nature qualitative servait de point de référence sans, toutefois, encadrer de façon rigide les discussions. Ce guide posait un certain nombre d'interrogations sur vingt-trois thèmes choisis (tableau 2). La liste des thèmes était relativement exhaustive, mais elle permettait en tout temps d'introduire un nouveau thème. Le guide est disponible à la Direction de la police et de la sécurité du Secrétariat du Ministère (Rapport pour spécialistes).

TABLEAU 2

GUIDE DE CONSULTATION SUR L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA / LISTE DES VINGT-TROIS (23) THÈMES PRINCIPAUX

Q. 1- le décor environnemental (économie, démographie, immigration, opinion publique...);
Q. 2- tendances et configurations de la criminalité;
Q. 3- la police communautaire;
Q. 4- le professionnalisme de la police;
Q. 5- l'efficacité, l'efficience et l'imputabilité;
Q. 6- la discipline et la déontologie policière;
Q. 7- le syndicalisme policier;
Q. 8- les autochtones et la police;
Q. 9- les communautés ethniques et la police;
Q.10- le recrutement des policiers;
Q.11- la formation des policiers;
Q.12- les pouvoirs de la police;
Q.13- les technologies en matière de police;
Q.14- la recherche appliquée en matière de police;
Q.15- le rôle des élus politiques en matière de police;
Q.16- le rôle des ministères responsables de la police;
Q.17- le rôle des commissions de police;
Q.18- le rôle para-professionnel des bénévoles;
Q.19- la sécurité privée;
Q.20- les principes de Sir Robert Peel sur la police;
Q.21- un énoncé de mission de la police canadienne;
Q.22- faire plus et mieux avec moins de ressources?
Q.23- une question ouverte!

Tout compte fait, le document de réflexion présente la façon dont un certain nombre de leaders canadiens envisagent l'avenir de la police. Nul ne peut affirmer, puisqu'il ne s'agit pas d'une étude empirique classique, qu'une majorité mathématique de cinquante-cinq ou de soixante-quinze pour cent des leaders soutiennent dorénavant, par exemple, le modèle d'une police communautaire. Toutefois, lorsque nous affirmons, plus loin, qu'il y a maintenant un consensus croissant autour de ce modèle, le lecteur comprendra que la consultation indique que la majorité des leaders rencontrés sont favorables au modèle. Or, les leaders ont habituellement le sens de l'histoire. La police communautaire a donc toutes les chances de jouer un rôle de premier plan pour l'avenir de la police au Canada. Le document reviendra d'ailleurs sur ce thème.

1.3 La police et la Constitution canadienne

Le Canada est un État fédéral où les compétences en matière de justice sont partagées. La Loi constitutionnelle de 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, toujours en vigueur, accorde au parlement fédéral (Ottawa) la compétence pour légiférer sur "le droit pénal et la procédure pénale" en vertu du paragraphe 27 de l'article 91; tandis que les dix provinces sont responsables de "l'administration de la justice" en vertu du paragraphe 14 de l'article 92.

Dans le cadre de sa compétence, le gouvernement du Canada assume la responsabilité légale, administrative et financière de la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC, SRC 1986, cR9 et les règlements édictés en vertu de la loi). Créée en 1873 sous le nom de "Corps de police à cheval du Nord-Ouest", à l'image du fameux "Royal Irish Constabulary", la GRC tient son pouvoir constitutionnel de la disposition visant "la paix, l'ordre et le bon gouvernement" contenue à l'article 91. La GRC, qui porte ce nom depuis 1920, est chargée de faire appliquer, dans l'ensemble du pays, les lois fédérales autres que le Code criminel. Par exemple, la GRC, en collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux, voit à l'application de lois telles que la Loi sur les stupéfiants, la Loi des aliments et drogues, la Loi sur les douanes, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'immigration et la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. Elle fournit également des services de surveillance et de protection à plusieurs personnalités canadiennes et étrangères, des services de sécurité dans les aéroports, etc. Depuis 1966, le ministère du Solliciteur général du Canada est responsable de la GRC.

Par ailleurs, la GRC assure sur demande, pour une partie importante du territoire canadien, l'application du Code criminel. En effet, la GRC est responsable du service de "police provinciale" (en dehors des villes) dans huit des dix provinces (sauf le Québec et l'Ontario) en vertu d'ententes contractuelles "volontaires" avec ces provinces. Ces huit provinces ont eu par le passé leurs propres polices provinciales. Ainsi, la Colombie-Britannique avait créé son service de police provinciale en 1858 (soit treize ans avant son entrée dans la Confédération canadienne) et ce service autonome s'est maintenu de 1871 à 1950. Des facteurs historiques et surtout économiques expliquent cette situation, en particulier la dépression économique des années 1930 et la récession économique du début des années 1950. D'autant plus que le gouvernement fédéral assume en partie le coût de la GRC dans ces huit provinces.

La GRC s'occupe également du service de "police municipale" de 191 municipalités, sur le territoire de ces huit provinces, sur la base de contrats avec ces municipalités. Sauf exception (en Colombie-Britannique, par exemple), il s'agit de "petites" municipalités.

En ce qui concerne les deux territoires du pays - les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon - la prestation des services de police, tant à l'échelle territoriale qu'au niveau municipal, incombe exclusivement à la GRC, sur une base contractuelle semblable à celle des provinces.

La Loi sur la Gendarmerie royale du Canada énonce à sa façon le mandat et la mission traditionnelle de la police au Canada autour de certains concepts-clés: maintien de la paix et de l'ordre, prévention de la criminalité, et poursuite et arrestation du criminel.

> "Il est du devoir des membres de[...] remplir toutes les fonctions confiées aux agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la lutte préventive contre le crime, les infractions aux lois du Canada et aux lois en vigueur dans toute province où ils peuvent être employés, l'arrestation des criminels et des contrevenants ainsi que d'autres personnes qui peuvent être légalement mises sous garde" (SRC 1986, cR9, 18-a).

Par ailleurs, les gouvernements provinciaux, dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles en matière d'administration de la justice, assument la responsabilité légale des services de "police provinciale" et "municipale". Une "loi provinciale de police" est ainsi édictée par chaque province. La responsabilité administrative et financière, toutefois, est déléguée à chaque municipalité. De plus, le Québec et l'Ontario assument la responsabilité légale, administrative et financière de leurs services provinciaux de police: la Sûreté du Québec, créée en 1870, et la Police provinciale de l'Ontario, créée en 1909. Cette dernière assume la responsabilité de la "police municipale" de vingt-deux "petites" municipalités ontariennes sur une base contractuelle. Le ministère de la Sécurité publique du Québec et le ministère du Solliciteur général de l'Ontario sont les mandataires de ces deux polices provinciales.

Une situation spéciale existe dans le cas de la province de Terre-Neuve qui n'a pas de services de "police municipale". Terre-Neuve a créé la "Royal Newfoundland Constabulary" (RNC) qui partage depuis 1950 avec la GRC la prestation des services de police. En fait, la GRC assure le service dans l'ensemble de la province sauf dans la région de la capitale St-John's ainsi que dans deux autres villes qui relèvent de la RNC.

Dans la perspective de la démocratie canadienne et dans le contexte de la Charte canadienne des droits et libertés, la responsabilité politique de la police est importante. Le ministère du Solliciteur général du Canada et les dix ministères provinciaux responsables de la loi provinciale de police assument en partie cette responsabilité dans les limites de leurs compétences. Par leurs directions ou sous-directions en matière de police, et parfois par leurs commissions provinciales de police, ils fixent des normes, émettent des directives, développent des politiques, financent des programmes et des projets ainsi que des recherches en matière de police. Ils sont également responsables, administrativement et financièrement, des instituts (collèges, académies...) de police.

Au niveau municipal et régional, le contrôle démocratique est assumé de façon plus immédiate par les maires et les conseillers municipaux. Ce contrôle est exercé de plus en plus par des conseils de sécurité publique constitués de membres élus localement ou régionalement et de membres nommés par le gouvernement provincial.

Ce contrôle démocratique de la police est une caractéristique de la "police moderne". Cette police a été développée au Canada au milieu du XIX[e] siècle; dans le prolongement de l'adoption en Angleterre en 1829 de la London Metropolitan Police Act et des principes célèbres proposés à cette occasion par le ministre de l'Intérieur du temps, Sir Robert Peel: "la police est le public et le public la police...", disait-il. Les neuf principes de Sir Robert Peel sont reproduits à l'annexe A. À notre avis, ils sont toujours fort valables.

Auparavant, la sécurité publique était assurée par l'armée, par des milices locales de l'armée ou par de simples citoyens volontaires et non rémunérés, sous la responsabilité de "juges de paix". L'on parlait alors d'un système de "guet et garde" (watch and ward system): des "constables", des "connétables" ou des "hommes de guet", selon l'expression. À la suite de la rébellion de 1837-1838 au Bas-Canada (Québec), deux services de police sont créés à Québec et à Montréal en 1838. Cette police est tout d'abord sous le contrôle du gouvernement qui nomme et paie les policiers. La mission est de veiller à "... la conservation de la paix, la prévention des vols et autres crimes, et à l'appréhension des infracteurs de la paix". Cette police gouvernementale sera remplacée en 1843 par une police municipale sous le contrôle des premiers conseils municipaux élus.

À la même époque, dans le Haut-Canada (Ontario), la ville de Toronto, créée par la Charte de 1834, élisait son maire et son conseil municipal. Le conseil avait le pouvoir de nommer et de payer les policiers ainsi que de réglementer la police de la ville. En 1835, le conseil ordonna par résolution "que cinq personnes soient nommées pour agir comme constables de police." En 1849, la "Loi Baldwin" établissait, dans chaque municipalité de la province, un conseil municipal élu ainsi qu'un service de police semblable à celui de Toronto. En 1858, une révision de la "Loi Baldwin" modifia le système de police des cinq grandes villes du Haut-Canada en introduisant le concept de "bureau de commissaires de police". Ce bureau était composé du maire, d'un officier de justice nommé par la province - le "recorder", ainsi que d'un magistrat de police. Un équilibre était ainsi recherché entre le contrôle politique local et régional d'un côté, et une certaine présence du gouvernement provincial de l'autre, sans oublier le souhait des gestionnaires de la police d'une certaine autonomie ou indépendance "professionnelle".

Ainsi, au milieu du XIX[e] siècle, la situation de la police au Canada se prêtait bien au partage des compétences en matière de police entre les différents niveaux de gouvernement. La Constitution canadienne de 1867 et les législations provinciales subséquentes devaient tout naturellement le refléter.

1.4 55 000 policiers / 5 $ milliards

On estime qu'au Canada, à la fin de 1990, le nombre de policiers du secteur public qui sont des agents assermentés sera de l'ordre de 55 000. Au dernier recensement officiel, en 1988, il y avait 53 312 policiers.

On estime également qu'en 1990 les dépenses totales d'exploitation au titre des services de police au Canada seront de l'ordre de 5 $ milliards. Au dernier recensement officiel, en 1988, les dépenses étaient de 4,39 $ milliards.

Le salaire moyen d'un policier de première classe au Canada (trois ans d'expérience et plus), selon les estimations pour 1990, sera de plus de 40 000 $. En ce qui concerne les cinq plus importants services de police du pays: la Gendarmerie royale du Canada, la Police provinciale de l'Ontario, la Sûreté du Québec, la police de Toronto et la police de Montréal, le policier de première classe touchera en moyenne, en 1990, plus de 47 000 $. Au dernier recensement officiel, en 1988, le salaire moyen était de 36 854 $ pour l'ensemble du pays et de 41 560 $ pour les cinq plus importants services.

A) Le personnel des services de police

En 1988 (l'année la plus récente pour laquelle des statistiques ont été publiées à ce sujet), un peu plus de 72 000 personnes travaillaient dans les 411 services de police au Canada. De ce nombre, 53 312 (74 %) étaient des agents de la paix assermentés et le reste était constitué par le personnel administratif et technique civil. Des 53 312 agents de police, un peu plus du quart (26 %) étaient au service de la Gendarmerie royale du Canada, 17 % travaillaient pour les services de police provinciaux (la Police provinciale de l'Ontario et la Sûreté du Québec) et 57 % étaient au service des corps de police municipaux ou régionaux (tableau 3).

Les cinq plus importants services de police représentent plus de 60 % des policiers du pays. L'ensemble des services de police municipaux regroupent 65 % de tous les agents de police au Canada.

Certes, la GRC n'assure pas de services de police provinciaux et municipaux en Ontario et au Québec. Par contre, elle fournit des services de police à toute la population (100 %) dans les deux territoires, à 78 % dans l'Île-du-Prince-Édouard, à 70 % en Colombie-Britannique, à 65 % à Terre-Neuve, à 62 % en Nouvelle-Écosse, à 57 % au Nouveau-Brunswick, à 55 % en Saskatchewan, à 43 % en Alberta et à 37 % au Manitoba. Pour l'ensemble du pays, y compris l'Ontario et le Québec, la GRC couvre 21,5 % de la population canadienne en matière de police provinciale et municipale.

Le personnel féminin constitue 5,1 % des agents de police et plus de la moitié des employés civils au pays. Au début des années 1960, les policières représentaient 0,5 % des agents. Au total des employés, les femmes représentent maintenant 18,8 % du personnel (policier et civil). Si les employés civils des services de police représentent maintenant 26 % de l'ensemble des employés des services, il est intéressant de constater que ce pourcentage était de l'ordre de 17 % en 1962, de 22 % en 1972 et de 26 % depuis 1982.

TABLEAU 3

LE PERSONNEL DES SERVICES DE POLICE AU CANADA (1988)

SERVICE	POLICIERS N.	POLICIERS %	CIVILS N.	CIVILS %	TOTAL DES EMPLOYÉS
1) Gendarmerie royale du Canada	13 655	25,6	6 541	34,5	20 196
2) Police de Toronto	5 373	10,1	1 880	9,9	7 250
3) Police provinciale de l'Ontario	4 526	8,5	1 391	7,3	5 917
4) Police de Montréal	4 457	8,4	1 265	6,7	5 722
5) Sûreté du Québec	4 325	8,1	1 053	5,5	5 378
6) Royal Newfoundland Constabulary	382	0,7	62	0,3	444
7) New-Brunswick Highway Patrol*	114	0,2	56	0,3	170
8) Autres services de police municipaux et régionaux**	20 480	38,4	6 737	35,5	27 220
TOTAL	53 312 Policiers	100 % Policiers	18 985 Civils	100% Civils	72 297 Employés

SOURCE: STATISTIQUE CANADA ***

* Aboli en 1989 au profit de la GRC

** 1) Sans les services de police de Toronto et Montréal
2) Sans les contrats de la GRC et de la PPO

*** Statistique Canada comptabilise tous les corps policiers au Canada, à l'exception des gardiens de sécurité et des enquêteurs du secteur privé, de la police militaire et des divers ministères fédéraux et provinciaux employant des agents spéciaux investis d'un pouvoir limité en ce qui concerne l'application de certaines lois.

En 1988, il y avait un agent de police pour 486 Canadiens. Parmi les provinces, l'Île-du-Prince-Édouard enregistre le rapport le plus élevé du nombre d'habitants par agent, soit un agent pour 712 personnes, tandis que le Québec affiche le rapport le plus bas, soit un agent pour 467 personnes. L'Ontario suit le Québec de près (tableau 4).

Historiquement (1962 à 1988), nous constatons que le nombre d'agents de police par 100 000 habitants a augmenté régulièrement de 140 en 1962 à 210 en 1975. Il plafonne depuis le milieu des années 1970: de 209 en 1976 à 205 en 1988, compte tenu de la crise économique et des restrictions budgétaires auxquelles sont soumis les services publics (tableau 5 et diagramme "A"). En fait, de 1962 à 1975, le nombre d'agents de police s'est accru plus rapidement que le nombre d'habitants par agent. Le nombre d'habitants par agent est passé de 670 à 448. Toutefois, au cours des treize (13) années suivantes, de 1976 à 1988, cette tendance s'est relativement stabilisée autour de 449 à 493. Entre-temps, de 1962 à 1988, le nombre d'infractions enregistrées par agent de police est passé de 19,7 en 1962, à 28,9 en 1972, 43,6 en 1982, et 44,9 en 1988 (tableau 5 et diagramme "B").

B) Les coûts des services de police

En 1988, les coûts des services de police au Canada s'élevaient à 4,39 $ milliards, soit un coût moyen de 169 $ par habitant. Au niveau provincial, le coût des services de police par habitant était le plus élevé au Québec et en Ontario, et le moins élevé dans les provinces de l'Atlantique.

Les cinq services les plus importants ont les budgets les plus élevés, compte tenu du nombre, mais également des salaires plus élevés qu'ils accordent à leurs membres. Ils représentent près de 70 % des coûts de l'ensemble des services de police au Canada (tableau 6). Les coûts des services de police municipaux (y compris les contrats de la GRC et de la PPO) représentent la majeure partie (53 %) des dépenses totales au titre des services de police. Viennent ensuite les services de police provinciaux (30 %), fédéraux (9 %) et les autres dépenses de la GRC (8 %).

En 1988-1989, les provinces, les territoires et les municipalités de moins de 15 000 habitants ont assumé 66 % des coûts des contrats conclus avec la GRC, la part du gouvernement fédéral étant de 34 %. Quant aux municipalités de plus de 15 000 habitants, la part des municipalités s'est établie à 88 % et celle du gouvernement fédéral à 12 %. En 1990-1991, la contribution fédérale sera de 30 % et de 10 %, respectivement.

Une étude de Statistique Canada nous indique qu'entre 1966 et 1987, le salaire moyen d'un policier de première classe a été multiplié par six, de 6 000 $ il est passé à près de 37 000 $. En tenant compte de l'indice du coût de la vie, l'augmentation réelle pendant cette période a été de 55 %. Les gains significatifs ont surtout été réalisés de 1966 à 1976.

Tout compte fait, avec 55 000 policiers et un budget de 5 $ milliards en 1990, les services de police sont-ils prêts à affronter les défis des années 1990 et de l'an 2000: aux niveaux démographiques, politiques, économiques, sociaux et culturels? Seront-ils en mesure de relever les défis liés spécifiquement aux tendances et aux configurations de la criminalité et de la justice aux cours des prochaines années?

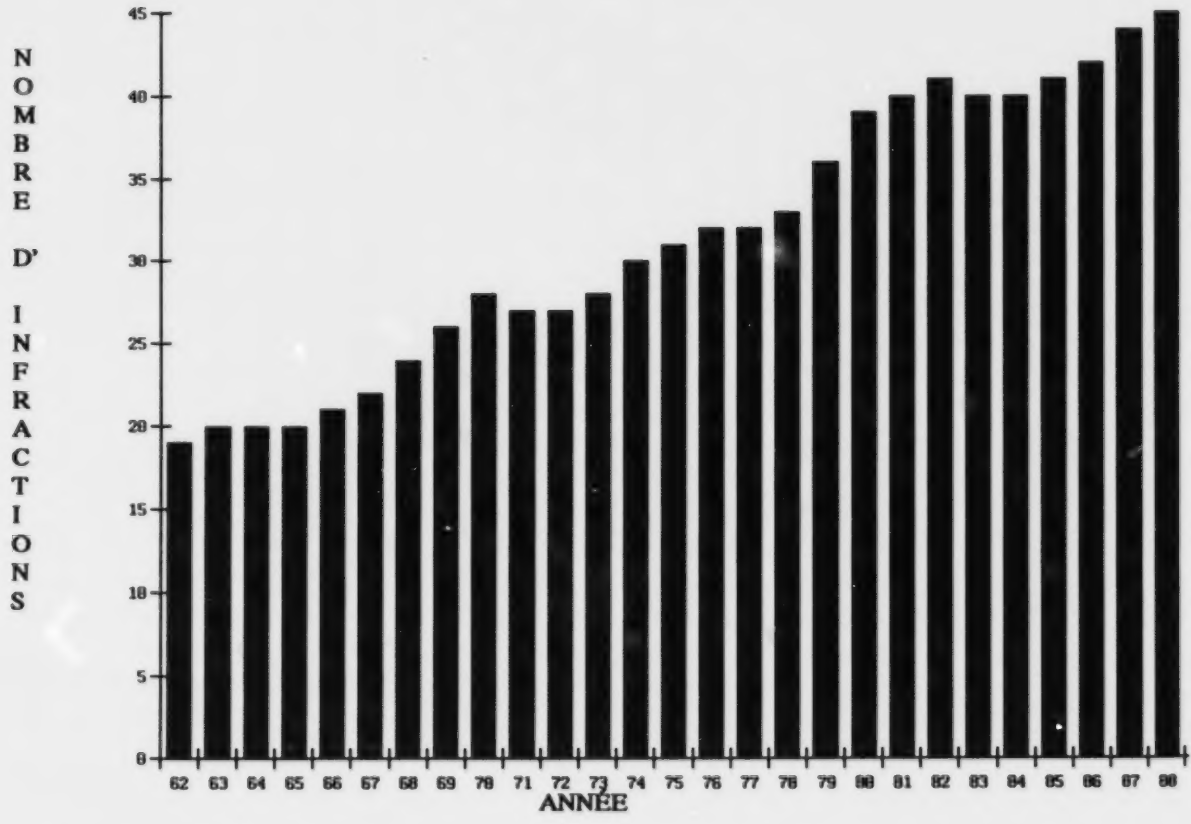
DIAGRAMME "A"

NOMBRE D'AGENTS DE POLICE AU CANADA PAR 100 000 HABITANTS: 1962 -1988

Source: Statistique Canada

DIAGRAMME "B"

INFRACTIONS AU CODE CRIMINEL AU CANADA PAR AGENT DE POLICE: 1962-1988



Source: Statistique Canada

TABLEAU 4

LE PERSONNEL POLICIER SELON LA PROVINCE ET LA POPULATION (1988)

PROVINCE	POPULATION	NOMBRE DE POLICIERS PAR PROVINCE	NOMBRE D'HABITANTS PAR AGENT DE POLICE
Terre-Neuve	568 000	904	628
I.P.E.	128 000	181	712
Nouvelle-Écosse	882 800	1 445	611
Nouveau-Brunswick	714 300	1 230	581
Québec	6 638 300	14 207	467
Ontario	9 426 100	19 563	482
Manitoba	1 084 000	2 071	523
Saskatchewan	1 012 800	1 929	525
Alberta	2 395 200	4 205	570
Colombie-Britannique	2 983 800	5 628	530
Yukon	25 300	101	250
T.N-O.	52 300	204	256
Autres (GRC)		1 644	
CANADA	25 911 800	53 312	486

SOURCE: STATISTIQUE CANADA

TABLEAU 5

LE PERSONNEL POLICIER AU CANADA: 1962-1988

Année	Population	Personnel policier: Police	Civil	Total	Coût global	Infractions	Police 100000 popu.	Infractions /pol.	Pol/ civ.	Coût cap.
	(000)				(000 $)					($)
1962	18 583.0	26 129	5 699	31 828	...	514 986	140.6	19.7	4.58	...
1963	18 931.0	27 333	5 935	33 269	...	572 105	144.4	20.9	4.61	...
1964	19 291.0	28 823	6 655	35 478	...	626 038	149.4	21.7	4.33	...
1965	19 644.0	30 146	7 133	37 279	...	628 418	153.5	20.8	4.23	...
1966	20 014.9	32 086	7 583	39 669	...	702 809	160.3	21.9	4.23	...
1967	20 378.0	33 792	8 018	41 810	...	784 568	165.8	23.2	4.21	...
1968	20 701.0	34 887	8 351	43 239	...	897 530	168.5	25.7	4.18	...
1969	21 001.0	36 342	8 963	45 305	...	994 790	173.1	27.4	4.05	...
1970	21 297.0	37 949	9 936	47 885	...	1 110 066	178.2	29.3	3.82	...
1971	21 568.3	40 148	10 597	50 745	...	1 166 458	186.1	29.1	3.79	...
1972	21 801.3	41 214	11 762	52 976	...	1 189 805	189.0	28.9	3.50	...
1973	22 043.0	43 142	12 297	55 439	...	1 298 551	195.7	30.1	3.51	...
1974	22 363.9	45 276	12 085	57 361	...	1 456 885	202.5	32.2	3.75	...
1975	22 697.1	47 713	13 794	61 508	...	1 585 805	210.2	33.2	3.46	...
1976	22 992.6	48 213	14 377	62 590	...	1 637 704	209.7	34.0	3.35	...
1977	23 272.8	48 764	15 231	63 994	...	1 654 020	209.5	33.9	3.20	...
1978	23 517.0	48 705	15 749	64 455	...	1 714 297	207.1	35.2	3.09	...
1979	23 747.3	48 990	15 001	63 990	...	1 855 271	206.3	37.9	3.27	...
1980	24 042.5	49 841	16 410	66 251	...	2 045 399	207.3	41.0	3.04	...
1981	24 341.7	50 563	16 999	67 562	...	2 168 201	207.7	42.9	2.97	...
1982	24 583.1	50 539	17 738	68 277	...	2 203 668	205.6	43.6	2.85	...
1983	24 787.2	50 081	17 342	67 423	...	2 148 633	202.0	42.9	2.89	...
1984	24 978.2	50 010	17 503	67 514	...	2 147 697	200.2	42.9	2.86	...
1985	25 165.4	50 351	17 702	68 053	3 542 240	2 174 175	200.1	43.2	2.84	141
1986	25 353.0	51 425	17 855	69 280	3 772 217	2 277 749	202.8	44.3	2.88	149
1987	25 617.3	52 510	19 140	71 650	4 027 809	2 352 403	205.0	44.8	2.74	157
1988	25 909.2	53 312	18 985	72 297	4 389 414	2 392 419	205.8	44.9	2.81	169

SOURCE: STATISTIQUE CANADA

TABLEAU 6

LES COÛTS DES SERVICES DE POLICE IMPORTANTS

SERVICE	COÛT ANNUEL (000 $)		SALAIRE DE 1ère CLASSE	
	1988	1990	1988	1990
Gendarmerie royale du Canada	1 508	1 679	40 685 $	47 111 $
Police de Toronto	415	487	41 867 $	48 736 $
Police provinciale de l'Ontario	367	424	41 305 $	47 526 $
Police de Montréal	315	353	42 640 $	47 011 $
Sûreté du Québec	435	502	41 305 $	47 100 $
TOTAL / MOYENNE	3 040	3 445	41 560 $	47 497 $

SOURCE: STATISTIQUE CANADA (1988)
ESTIMATIONS (1990)

II. L'ENVIRONNEMENT DE LA POLICE D'ICI L'AN 2000

De par la nature même de la question, dresser un tableau de l'environnement de la police en l'an 2000 relève de la science conjecturale. L'exactitude des prévisions sur les tendances dépend du temps considéré et du sujet étudié. D'une part, les prévisions démographiques sur des périodes relativement courtes comme les dix ans qui nous occupent ici se fondent sur des méthodes statistiques solides et ont fait leurs preuves. D'autre part, il est extrêmement difficile de dégager les tendances économiques canadiennes au milieu des turbulences de l'économie mondiale, même sur une période de dix mois. Toutes les tentatives visant à prévoir l'impact des changements politiques, technologiques, sociaux et culturels se situent entre ces deux extrêmes, toujours avec des résultats très mitigés.

Pour faire des prévisions, il faut «regarder dans le rétroviseur», comme le recommandait Marshall McLuhan. Cependant, il n'est guère possible, dans le cadre de ce bref exercice, d'entreprendre un examen rétrospectif pour mieux comprendre le présent, et ainsi mieux détecter les tendances d'ici le siècle suivant. Par ailleurs, certaines des sources de changement les plus importantes sont en fait des événements relativement imprévisibles, comme le SIDA et les catastrophes environnementales. Par conséquent, ce chapitre se borne à définir certaines tendances principales et à esquisser leur incidence possible sur l'environnement policier au cours des dix prochaines années.

2.1 Les tendances démographiques

A) Le vieillissement de la population

Quoique la population ne vieillisse pas aussi rapidement qu'on l'avait prévu auparavant, les projections démographiques montrent néanmoins que le Canada se trouvera, dans un avenir prévisible, devant le problème d'une population vieillissante. Cette conclusion est basée surtout sur deux tendances : la faible fécondité et l'augmentation de l'espérance de vie.

La fécondité a continué à être faible et à diminuer après le «baby boom» qui a été suivi du «baby bust». Le taux de fécondité est tombé en dessous du taux de remplacement de 2,1 enfants pour chaque femme à un taux de 1,7 au cours des dernières années. Selon les prévisions à long terme, le taux national peut continuer à baisser, pour atteindre peut-être 1,2 d'ici 2001, avec donc un «déficit de bébés». Ceci fera de la cohorte des baby boomers de la Seconde Guerre mondiale une masse de Canadiens âgés (de plus de 65 ans), représentant presque un quart de la population d'ici l'an 2030 et probablement 13 % à la fin du siècle (contre 8,2 % en 1971). Cependant, si l'on tient compte de l'impact de **l'augmentation de l'espérance de vie**, particulièrement pour les hommes, la partie frontale de la masse de Canadiens âgés s'allongera. Le Canada a une population plus âgée que les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais plus jeune que la plupart des pays européens. Le profil démographique de la Suède en 1985 constitue un bon modèle de l'avenir démographique du Canada.

Dans l'ensemble, la population canadienne devrait augmenter jusqu'à environ l'an 2010 avant de commencer à diminuer. Cette diminution pourrait être ralentie ou renversée par l'immigration, mais l'impact des niveaux actuels d'immigration sur la population présente semble négligeable et le nombre d'immigrants nécessaire pour que l'incidence soit tangible est si élevé que cette option peut paraître difficile à mettre en pratique.

Cette tendance au vieillissement comporte d'autres aspects, alors que la masse des baby boomers arrivera à l'âge mûr en l'an 2000, les premiers d'entre eux atteignant 65 ans en 2011. Un **marché du travail plus compétitif** se met en place, qui se fonde sur une population active proportionnellement moins nombreuse. Celle-ci augmentera à un rythme plus lent au cours des 10 prochaines années qu'au cours des 20 dernières et comprendra de moins en moins de jeunes adultes et davantage de femmes et de Canadiens âgés, ce qui entraînera le grisonnement et la féminisation de la main-d'oeuvre. En fait, le nombre de jeunes et de jeunes adultes (de 17 à 24 ans) dans la population active doit tomber à 17 % à la fin du siècle, après une pointe à 27 % en 1974. Inversement, alors que 49 % de la population active avait plus de 34 ans en 1986, ce groupe d'âge représentera presque 60 % d'ici l'an 2000. Bien que la diminution de la proportion de jeunes Canadiens soit compensée par une entrée plus tardive dans la population active en raison de l'augmentation du nombre d'inscriptions dans les institutions postsecondaires, les conditions du marché du travail au cours des 10 prochaines années permettront aux jeunes Canadiens de trouver plus facilement du travail. De même, la participation des femmes dans une population active plus compétitive continuera d'augmenter, passant de 49 % en 1979 à 58 % en 1989, pour atteindre peut-être deux tiers à la fin du siècle. Les scénarios dans lesquels les femmes sont aussi nombreuses que les hommes dans la population active d'ici 2006 prévoient une augmentation du produit intérieur brut par foyer de 10 %, ce qui démontre l'incidence économique de cette participation.

Ce marché du travail compétitif peut aussi attirer la participation des travailleurs âgés (de 55 ans et plus), renversant ainsi la tendance puisque leur participation avait diminué, passant de 36 % à 27 % entre 1969 et 1989. De même, de nombreux nouveaux emplois seront occupés par des travailleurs déjà en place et qui se seront recyclés. Les nouveaux emplois créés exigeront toutefois des niveaux d'éducation de plus en plus élevés et, seulement six sur dix des travailleurs constituant la plus grande partie de la population active en l'an 2000 auront prolongé leurs études au-delà de l'école secondaire.

Ce vieillissement de la société amène également une **dépendance croissante** du segment le plus âgé de la population à l'égard des services sociaux, des soins de santé, du logement etc., services qui devront tous être assurés par une population active de moins en moins nombreuse. Étant donné les différences d'espérance de vie, la majorité des Canadiens âgés sera de plus en plus, au fur et à mesure qu'ils avanceront en âge, composée de femmes. Économiquement, il y aura davantage de personnes âgées risquant d'être pauvres, leurs sources de revenu pouvant diminuer (par ex. pensions insuffisantes ou épuisées). Les personnes âgées les plus aisées se concentreront vraisemblablement dans des régions plus clémentes, comme Victoria et la vallée de l'Okanagan en Colombie-Britannique, tandis que les Canadiens âgés moins favorisés seront prisonniers de logements délabrés ou inadéquats dans les grandes villes.

Pour ce qui est du personnel policier, l'âge moyen de tous les policiers était de 37,3 ans en 1986, les hommes ayant en moyenne six ans de plus que les femmes. En outre, étant donné la prépondérance des policiers masculins, les forces de police vieillissent rapidement, un peu plus de la moitié de tous les policiers ayant de 35 à 54 ans en 1986 contre un peu moins de 40 % de tous les hommes dans la population active.

Implications de ces prévisions pour le travail de la police :

- Au cours des 20 prochaines années, le taux global de criminalité devrait diminuer ainsi que les atteintes à la propriété et les crimes de rue traditionnels, étant donné la diminution du nombre d'hommes arrivant dans la tranche d'âge la plus propice à la criminalité, c'est-à-dire la fin de l'adolescence et le début de la vingtaine.

- Le nombre total de victimes diminuera également car les hommes jeunes représentent aussi la plus grande proportion de victimes.

- Il restera peut-être un noyau dur de jeunes adultes auteurs de crimes violents, provenant d'un groupe important de jeunes sans emploi, peu éduqués et économiquement faibles. Une grande partie de ces adolescents et de ces jeunes adultes seront des récidivistes, ce qui encouragera les forces policières à concentrer sur eux leurs activités de surveillance.

- Les crimes violents seront en grande partie associés à la drogue et au trafic de drogues, particulièrement aux drogues dures. Cependant, la population jeune étant moins nombreuse, il y aura une diminution de l'usage occasionnel de drogues douces.

- Comme les jeunes, moins nombreux, auront davantage accès à l'éducation, il y aura un plus grand nombre de jeunes adultes éduqués susceptibles de se lancer dans la criminalité dans le monde des affaires, comme la fraude informatique, les crimes de nature financière, le vol de propriété intellectuelle, etc.

- Les infractions et incidents dus aux infirmités intellectuelles ou physiques d'une minorité des personnes âgées augmenteront proportionnellement avec leur nombre, comme les infractions aux codes de la route et la violence conjugale.

- Bien que les Canadiens âgés courent statistiquement le moins de risques d'être touchés par le crime en général, ce sont eux qui craignent le plus d'en être victime; la peur de la criminalité va donc augmenter.

- Les Canadiens âgés, qui de plus en plus seront des femmes célibataires ou veuves vivant seules, feront sans doute davantage appel à la police, en demandant des services d'un type nouveau sans rapport avec le crime.

- Les Canadiens âgés risquent davantage de devenir la cible de fraude et d'autres infractions non violentes car ils sont parfois plus vulnérables (physiquement, psychologiquement et intellectuellement).

Implications de ces tendances pour les organisations policières :

- En moyenne, les forces policières canadiennes représentent une population active vieillissante dont le recrutement s'est fait essentiellement au début des années 1970. où les services de police ont augmenté à la suite de l'accroissement rapide du taux de criminalité et des budgets de la police. Un grand nombre de policiers prendront donc leur retraite en même temps, optant pour la retraite anticipée malgré la suppression des dispositions sur la retraite obligatoire, laissant des vides importants aux niveaux hiearchiques supérieurs. Il sera nécessaire de mettre en place des stratégies dynamiques de recrutement et d'utilisation originale des ressources humaines pour les remplacer. Au lieu du personnel policier traditionnel, on peut faire appel à un plus grand nombre de civils pour des activités de soutien, adopter des heures de travail plus souples et un système de travail par postes, à temps partiel, des transferts latéraux, des entrées en service tardives, le retour des femmes après avoir élevé leurs enfants, des agents auxiliaires.

- Étant donné la plus grande compétitivité du marché du travail et le caractère «col bleu» de la profession aux premiers échelons, les jeunes Canadiens qualifiés seront sans doute moins nombreux à souhaiter devenir policiers; on insistera peut-être pour que les normes d'éducation soient moins rigides; cependant, il est possible de compenser cela en augmentant les salaires déjà compétitifs des agents de police et grâce à des stratégies dynamiques de recrutement.

- Les services policiers se «féminiseront» à cause de la pénurie de main-d'oeuvre, de la diminution de la violence publique et des nouvelles demandes de services sans rapport avec le crime et n'exigeant pas de grande force physique. Les deux sexes étant mieux représentés au sein des services policiers, des femmes policières atteindront finalement les échelons supérieurs, y compris le niveau de chef et de commissaire.

- Libérées par la diminution de la criminalité de rue traditionnelle, les ressources policières pourront se concentrer sur les nouvelles formes de criminalité comme le crime contre l'environnement, la criminalité en col blanc, etc.

B) Le multiculturalisme et l'immigration

La structure ethnique et raciale actuelle du Canada reflète la présence des habitants autochtones et des premiers immigrants européens, essentiellement les colons anglais et français qui ont été les deux peuples fondateurs du Canada. Par la suite, les immigrants sont venus de Grande-Bretagne et des pays du nord et de l'ouest de l'Europe, et de nombreux immigrants d'Europe de l'Est se sont installés dans les provinces des Prairies au début du siècle. Le Canada est donc maintenant un pays composé en grande partie d'immigrants.

Les peuples autochtones

La représentation des peuples autochtones dans la population canadienne est passée de 100 % avant l'immigration européenne à environ 2 % à l'époque actuelle, surtout dans les régions éloignées et rurales des provinces de l'Ouest et des deux territoires. Cependant, avec un taux de fécondité supérieur d'environ 50 % à celui du reste de la population et une espérance de vie moyenne plus courte (environ 10 ans de moins que la moyenne canadienne), la population autochtone, non seulement devient plus jeune, mais aussi proportionnellement plus nombreuse dans la population canadienne.

À présent, au moins la moitié des autochtones habitent dans les régions urbaines. Les migrations internes sont telles que de nombreux jeunes autochtones continueront à s'établir dans les villes, principalement dans les Prairies, où les perspectives d'emploi ne sont pas encourageantes et le travail peu valorisant. En fait, le revenu des autochtones correspond en moyenne aux deux tiers de celui des autres Canadiens tandis que la proportion d'autochtones n'ayant pas fait d'études secondaires est le double de celle des autres Canadiens, ce qui provoque chômage, dépendance de l'assistance sociale et ruptures familiales accrues. La pauvreté risque donc d'augmenter chez les autochtones des zones urbaines, qui seront probablement concentrés dans des secteurs de logements insalubres. Cela s'ajoutant au déclin des langues et des cultures traditionnelles, l'avenir ne semble pas très brillant pour les autochtones canadiens.

Ces facteurs provoquent une surreprésentation des autochtones en milieu carcéral. En outre, le déploiement de ressources policières et de policiers en fonction du nombre d'habitants est nettement plus élevé dans les régions du Nord éloignées et reculées où les autochtones sont plus nombreux qu'ailleurs. Les autochtones risquent donc davantage d'être en conflit avec la loi.

L'immigration

Depuis les premières vagues d'immigration française et anglaise, la carte démographique canadienne est restée relativement constante pour ce qui est de la répartition démographique entre les régions, malgré l'immigration subséquente et l'immigration interprovinciale.

Par ailleurs, la proportion de la population née à l'étranger semble s'être stabilisée à environ 15 %. En effet, les arrivées de nombreux immigrants ont généralement été compensées par des augmentations parallèles du nombre de Canadiens quittant le pays, généralement pour les États-Unis. Comme les immigrants ne semblent pas avoir de familles plus nombreuses que les familles nées au Canada, l'immigration ne pourrait avoir d'incidence sur la taille de la population que si les familles immigrantes avaient plus de jeunes enfants que ceux qui ont quitté le pays, ce qui correspondrait aux effets d'une augmentation du taux de natalité. Par conséquent, l'immigration et sa composition ne devraient guère avoir d'impact sur la taille de la population canadienne. Néanmoins, pour contrebalancer le déclin démographique, les politiques gouvernementales futures viseront peut-être à augmenter de façon massive le nombre d'immigrants au Canada et à attirer des immigrants ayant des qualifications particulières.

Récemment, les immigrants ne sont plus originaires d'Europe (particulièrement de Grande-Bretagne) et des États-Unis mais de sources non européennes, et plus de la moitié des nouveaux arrivants en 1988 venaient d'Asie. Étant donné ces origines variées, les néo-Canadiens viennent de milieux nationaux, linguistiques, religieux et raciaux très divers et forment une société de plus en plus multiculturelle. L'impact se fait essentiellement sentir dans les grands centres urbains comme Vancouver, Toronto et Montréal, qui attirent actuellement les deux tiers environ du nombre total d'immigrants, plus de la moitié de tous les immigrants s'étant installés ces dernières années en Ontario, surtout dans le sud et le centre. Les huit régions métropolitaines les plus importantes sont la destination de près de 90 % de tous les immigrants. Les deux tiers des immigrants d'Asie du Sud-Est et d'origine chinoise s'établissent à Toronto et à Vancouver tandis que 80 % des immigrants d'origine noire, africaine ou antillaise s'installent à Toronto et à Montréal, y compris les Haïtiens francophones qui sont surtout attirés vers Montréal.

Tandis que l'immigration a eu une incidence limitée sur des villes de taille moyenne comme Halifax, certaines prévisions démographiques montrent que dans la région du Toronto métropolitain, la proportion de personnes appartenant à une minorité visible passera de 14 % en 1986 à environ 18 % en l'an 2001.

Les autochtones exceptés, les minorités visibles composent maintenant près de 8 % de la population, et atteindront vraisemblablement 10% d'ici la fin du siècle. Les immigrants apportent au Canada une contribution positive. D'ailleurs leur niveau d'éducation moyen est supérieur à celui des Canadiens de naissance et leur revenu annuel moyen plus élevé que la moyenne nationale. Pourtant, les coûts et bénéfices économiques directs sont en général assez bien équilibrés, ce qui indique que le nombre d'immigrants n'a pratiquement pas d'effets significatifs sur la prospérité économique du pays à moins qu'ils ne possèdent des qualifications précises pour lesquelles existe une pénurie.

Implications de ces tendances pour le travail de la police :

- Les forces policières seront de plus en plus souvent appelées à fournir des services dans différentes langues pour les nouveaux immigrants ne connaissant aucune des deux langues officielles.

- Le risque de tensions raciales et de conflits entre la police et les groupes appartenant à des minorités visibles augmente proportionnellement à la représentation de ces groupes dans les grandes zones métropolitaines.

- La criminalité de rue, les infractions contre les biens et la violence contre les personnes peuvent augmenter lorsque de nouveaux immigrants et des migrants autochtones défavorisés en provenance de zones rurales s'installent dans des régions urbaines, ce qui est le fait de leur pauvreté plutôt que de leur origine ethnique.

- Toute augmentation à grande échelle de l'immigration déclenche des vagues parallèles de criminalité si les gouvernements décident d'augmenter les niveaux d'immigration pour compenser le vieillissement de la population.

- Quelques groupes d'immigrants peuvent continuer à importer un certain type de criminalité de leur pays d'origine. Les effets se feront surtout sentir au sein du groupe.

- Les commissions d'enquête qui, dans de nombreuses provinces, se sont penchées sur le traitement des minorités raciales dans le système judiciaire estiment que l'amélioration des relations entre la police et les différents groupes raciaux restera à l'ordre du jour pendant encore 10 ans au moins.

- Des forces policières indépendantes pour les autochtones des réserves vont probablement se constituer, notamment dans le contexte de la poursuite du débat sur l'autonomie gouvernementale et sur la mise en place d'un système de justice pénale parallèle.

Implications de ces tendances pour les organisations policières :

- Les forces policières vont devoir recruter plus d'immigrants, notamment chez les minorités visibles, en raison de la concurrence accrue du marché du travail, de la demande de services dans d'autres langues et de la nécessité d'améliorer les rapports de la police et des minorités.

- La sensibilisation aux réalités des autres cultures va prendre une place encore plus importante dans le programme de formation de base des recrues de la police, et la promotion pourrait s'accompagner obligatoirement d'un recyclage.

- Les stratégies de résolution des conflits avec les minorités visibles et autres vont probablement faire de plus en plus appel à des formules comme la médiation. Ces techniques deviendront des éléments clés de la formation des recrues.

- La liaison entre la police et les communautés multiculturelles par le biais de comités consultatifs et d'autres mécanismes permettant de poursuivre le dialogue avec les groupes minoritaires va devenir une stratégie uniforme des services de police.

- On sanctionnera plus officiellement et on soulignera plus les comportements répréhensibles de policiers à l'égard de minorités visibles dans le règlement interne et dans les mesures disciplinaires afin de limiter les incidents avec les forces policières. Il pourra même être question d'imposer des sanctions doubles ou triples aux policiers fautifs du fait de l'intervention du code disciplinaire interne, des commissions d'appel extérieures et des tribunaux.

- Les mécanismes publics de surveillance, d'imputabilité et d'examen à l'égard desquels le Canada joue un rôle international de premier plan vont continuer à occuper une place importante à la fois dans la solution des incidents opposant la police à des minorités visibles et dans la détermination des raisons pour lesquelles les groupes minoritaires ont un nombre anormalement élevé de démêlés avec la loi.

C) La transformation de la famille

En majorité, les familles canadiennes ont désormais deux revenus, les deux conjoints étant présents et travaillant à l'extérieur du domicile. Toutefois, le nombre de familles monoparentales augmente, la majorité étant dirigée par des femmes qui ont de plus en plus tendance à être jeunes et célibataires.

Le statut de parent seul a aussi tendance à évoluer dans le cas d'un grand nombre de mères célibataires. Les liaisons successives, le concubinage, le mariage à un âge plus tardif, la réduction du nombre des enfants ou le refus délibéré d'en avoir deviennent de plus en plus caractéristiques chez de nombreux couples. Bien qu'il se constitue moins de couples chez les jeunes Canadiens que chez leurs parents, le nombre de couples de Canadiens âgés est plus élevé qu'autrefois du fait du recul de la mortalité. Dans les deux cas, on s'oriente vers une baisse du taux de divorce.

En raison de l'augmentation du nombre de mères célibataires, que ce soit pour cause de grossesse à l'adolescence ou de divorce, il est vraisemblable que le nombre de familles vivant en dessous du seuil de la pauvreté va s'accroître. En général, les parents célibataires adolescents sont ceux qui ont les niveaux d'éducation, de revenu et d'emploi les plus faibles. C'est aussi vrai de la mère que de son conjoint éventuel, que le mariage se produise avant ou après la naissance de l'enfant. Du fait de l'absence de services de garderie et d'autres formes de surveillance satisfaisantes, du manque de temps pour intégrer socialement les enfants à la culture dominante, de l'absence d'aide à l'alphabétisation et à l'acquisition de bons réflexes pour la vie ainsi que d'autres facteurs, ces jeunes Canadiens sont défavorisés dès le départ et exposés à un plus grand risque de délinquance. À long terme, cela risque de déboucher sur un plus grand nombre de fugues, de jeunes sans-abri, de bandes et ultérieurement d'activités criminelles.

Implications pour le travail de la police:

- Un nombre croissant de femmes participant à la population active, les activités de routine des familles vont vraisemblablement être de plus en plus axées sur le lieu de travail et d'autres lieux extérieurs au domicile. Cela augmentera les possibilités de cambriolage de maisons sans occupants ou sans surveillance.

- En étant plus nombreuses sur le marché du travail, les femmes vont aussi avoir plus d'occasions de commettre des délits, par exemple dans le monde des affaires.

- Comme il y aura moins de jeunes pour apporter des soins et un soutien social aux personnes âgées, ces dernières feront de plus en plus appel aux services gouvernementaux, notamment à la police, et elles leur réclameront un éventail de services beaucoup plus large. Les numéros d'urgence «911» seront surchargés si l'on ne trouve pas un moyen efficace de rediriger ou de classer par priorité les appels.

- L'augmentation du nombre d'enfants «à clé» et de jeunes sans surveillance dans des lieux publics et privés risque d'alourdir la tâche des policiers si elle ne s'accompagne pas en contrepartie de programmes sociaux de logement, de garderie, etc. et de la réduction du nombre de mères célibataires adolescentes.

- On constatera un recul de la violence familiale due aux hommes, étant donné que la proportion de familles à deux parents va régresser, mais en revanche peut-être un taux plus élevé de violence publique entre étrangers, notamment à l'encontre des femmes, et une progression de la violence à l'égard des populations domestiques vulnérables, notamment les personnes âgées et les enfants. Les femmes et les personnes âgées continueront d'être les principaux utilisateurs de services policiers.

Implications pour les organisations policières:

- Les services de police vont de plus en plus collaborer avec d'autres organisations et organismes pour fournir des services aux victimes, aux groupes vulnérables courant des risques réels ou apparents et aux délinquants sous surveillance communautaire.

2.2 Les tendances technologiques

Les tendances technologiques sont largement connues grâce aux médias d'information, et sont liées aux progrès dans des domaines comme l'informatique, l'intelligence artificielle et les communications de masse. Par exemple, les soucoupes de réception de signaux de satellite et les réseaux d'ordinateurs ouvrent le «village global» en permettant un accès instantané et interactif aux moyens de communication et à un foisonnement d'informations. Les spécialistes de l'informatique et des communications vont de plus en plus «s'internationaliser» grâce à l'accès à l'information. Les innovations technologiques soulignent l'importance de l'information comme denrée ou ressource précieuse dans une société reposant sur l'information. L'accès et le recours à des technologies informatiques de communications vont renforcer encore certains groupes de la société et certaines sociétés alors que ceux qui ne seront pas ou ne pourront pas exploiter ces technologies subiront un grave handicap.

Ces innovations se produisent à un rythme de plus en plus rapide dans des secteurs qui influent sur la criminalité et sur la police. Elles débouchent généralement sur des infractions liées soit au vol de propriété sous diverses nouvelles formes, soit à de nouvelles atteintes à la propriété individuelle ou collective. Dans les deux cas, il y a un recul général de la violence à l'égard des personnes et une progression de la criminalité liée à la propriété.

A) Les nouvelles formes de vol

Les nouvelles formes de vol reposent sur des modes nouveaux ou modifiés de propriété qui créent «des situations criminogènes» ou de nouvelles occasions de crime. Dans une ère d'information, les nouvelles formes de vol portent sur les données, l'argent «abstrait» et les instruments financiers

électroniques, les communications, la propriété intellectuelle, la technologie, les résultats d'expériences biologiques et l'information sur des personnes pour lesquelles on veut se faire passer.

Dans le cas de la criminalité informatique, les délinquants se servent frauduleusement d'ordinateurs pour acquérir illégalement de l'argent, des services ou des données, par exemple en détournant des fonds. Aux États-Unis, on estime qu'au milieu des années 1980 le montant total de la fraude informatique avait déjà dépassé le milliard de dollars, mais qu'à peine 15 % de ces fraudes avaient été déclarées. On voit de plus en plus apparaître une tendance à voler des bases entières de données que les malfaiteurs copient ou suppriment complètement, paralysant ainsi des organisations ou des services entiers. Dans le cas des communications, les crimes consistent en vol de services téléphoniques interurbains, vol invisible de données, manipulation de données et remplacement de ces données par des informations incorrectes, et obstruction de services de données ou d'information.

Étant donné la croissance du nombre et des types d'information sur des particuliers, les escrocs peuvent accéder légalement à des bases de données pour se renseigner sur des personnes pour lesquelles ils veulent se faire passer afin de commettre ensuite d'autres actes illicites. Les informations sur des particuliers permettant l'identification se présentent généralement sous forme de données inscrites sur des objets matériels, par exemple des clés ou des cartes, de données stockées dans une mémoire individuelle comme un mot de passe, ou de données décrivant les caractéristiques d'une personne, par exemple les empreintes digitales, les empreintes rétiniennes, les encéphalogrammes, etc. Étant donné le nombre croissant de dossiers personnels et de bases de données pour entreposer toutes ces informations qui sont de plus en plus nécessaires pour préserver les droits et devoirs des citoyens et mener des activités quotidiennes, on peut totalement renoncer à la confidentialité de l'information à l'avenir. Alors que certaines personnes choisiront de se «réfugier» dans les données, d'autres chercheront par tous les moyens à préserver le peu de vie privée qu'il leur restera.

Les progrès médicaux, les innovations dans la technologie de la reproduction et les expérimentations biologiques ont débouché sur de nouvelles formes de propriété reposant sur la technologie de recombinaison de l'ADN, la propriété de nouvelles formes de vie sous forme de brevets de plans génétiques, et les nouveaux médicaments et poisons «de spécialistes». Le trafic d'organes sur commande laisse entrevoir la possibilité d'une recrudescence d'homicides prédateurs.

B) Les nouvelles formes d'atteinte à la propriété

Les nouvelles formes d'atteinte à la propriété s'inscrivent dans le cadre des crimes contre diverses formes de propriété, notamment contre l'environnement. Les nouvelles formes d'atteinte à la propriété collective comprennent la pollution allant de l'élimination des rebuts médicaux à la contamination par des déchets industriels ainsi que le terrorisme écologique au moyen de poisons et de rebuts dangereux. Ces nouveaux types de propriété individuelle sont notamment vulnérables aux «virus» qui peuvent être introduits dans les ordinateurs causant la perte ou le vandalisme de données. On voit apparaître de plus en plus des virus «plus méchants» et plus intelligents qui s'attaquent aux unités centrales, détruisent le matériel et échappent à la détection.

Dans les nouveaux types de dégâts infligés à la propriété collective, on trouve la pollution de l'environnement allant des déchets médicaux au déversement de déchets industriels dangereux, et la possibilité d'un écoterrorisme à l'aide de nouveaux poisons très sophistiqués ou de puissants déchets.

Pour les policiers, le défi consistera à ne pas se faire dépasser par les criminels dans la course aux progrès technologiques. Les criminels les plus sophistiqués se serviront des nouvelles possibilités offertes par les nouveautés technologiques, cependant que les spécialistes de la police essaieront de s'en servir pour la surveillance, la détection et les enquêtes. Ce sera là une entreprise coûteuse pour tous.

Implications pour le travail de la police:

- Alors que les atteintes à la propriété et les crimes de rue traditionnels vont diminuer, on verra progresser de nouvelles formes de criminalité, crimes d'entreprise ou d'organisation, espionnage industriel, blanchissage de l'argent, criminalité en col blanc, criminalité environnementale, criminalité informatique, etc.

- Les infractions facilitées par les ordinateurs se multiplieront, notamment les crimes des cols blancs, le crime organisé et les crimes dans le monde des affaires, le vol et le vandalisme de données, et le vol d'instruments financiers immatériels, notamment de la part de personnes disposant d'une spécialisation technique et d'un accès à des informations privilégiées au sein du gouvernement, dans les entreprises et dans le secteur politique.

- Les liens de communication nationaux et internationaux faciliteront l'internationalisation du crime, notamment le crime d'entreprise et d'organisation, le trafic de drogues, le blanchissage d'argent, la criminalité informatique, etc.

- Si les dispositifs de détection «passive» assurant la sécurité personnelle et la sécurité des biens se multiplient dans le public, les patrouilles et la surveillance préventives vont devenir moins nécessaires.

- De nouvelles techniques de conception architecturale et d'urbanisme pourront aussi contribuer à la prévention de la criminalité.

- Une surveillance plus envahissante et plus proactive des données et des comportements empiétera de plus en plus sur la vie privée des individus, ce qui soulèvera des questions de droits civiques.

Implications pour les organisations policières:

- Les forces policières qui auront accès aux nouvelles technologies de surveillance, de détection et d'enquête seront en mesure de contrer les efforts des criminels qui exploiteront les progrès de la technologie.

- Les forces policières deviendront directement ou indirectement responsables des délinquants mis en «garde en milieu ouvert» ou mis plus tôt en liberté, et qui seront placés sous surveillance électronique au moyen de bracelets émetteurs.

- Comme les vols de biens et la criminalité de rue traditionnels diminueront, les forces policières pourront réorienter une partie de leurs ressources vers la détection de nouvelles formes de crime, par exemple les crimes d'entreprise et d'organisation, le blanchissage d'argent, les crimes en col blanc, les crimes environnementaux, les crimes informatiques, etc., et elles pourront notamment être amenées à assurer la sécurité de données.

- Les forces policières devront de plus en plus se tenir à la pointe de la technologie pour freiner la progression de nouvelles formes de crime. Il s'agira toutefois là d'un programme coûteux qui nécessitera la coopération des forces policières aux niveaux régional, national et international.

- Des corps policiers plus vastes utiliseront de plus en plus des techniques d'enquête reposant des technologies de pointe, par exemple les empreintes d'ADN et le vieillissement assisté par ordinateur à des fins d'identification, ce qui constituera un fardeau financier supplémentaire.

- Les forces policières utiliseront de plus en plus des techniques d'enquête peu sophistiquées et non traditionnelles dans des domaines comme les comptes rendus légaux, et elles devront choisir de se doter elles-mêmes de ces compétences ou de faire appel à des sous-traitants.

- Grâce à l'utilisation généralisée de l'ordinateur et à la liaison des bases de données, les policiers auront immédiatement accès à des informations nationales pour se renseigner sur des suspects avant de procéder à une arrestation, etc., ou pour signaler des incidents. L'informatique pourrait aussi réduire la paperasserie policière.

- Grâce à des stratégies d'intelligence artificielle permettant de rechercher des profils types de délinquants et d'infractions, il sera possible de mener des enquêtes proactives. Des dispositifs acoustiques et audio-visuels sophistiqués permettront aussi une surveillance de routine.

- Étant donné le caractère spécialisé des crimes en col blanc, les forces policières devront engager des experts civils et permettre aux policiers de se spécialiser durant toute leur carrière dans des domaines précis au lieu de les faire passer d'un secteur de base à un autre.

- Les forces policières vont continuer à être poussées vers une spécialisation interne des fonctions, et vont déléguer certaines fonctions (par ex. la réponse aux signaux d'alarme) soit à des dispositifs de sécurité passive, soit à des services de police privés.

2.3 Les tendances économiques, politiques, sociales et culturelles

A) Les tendances économiques

La globalisation de l'économie mondiale et l'émergence de blocs économiques régionaux, comme la Communauté économique européenne et l'association Canada-États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange, ont contribué à intégrer davantage l'économie canadienne à celles de ses principaux partenaires commerciaux. Ce phénomène a entraîné une rationalisation des activités et des perturbations à court terme dans le monde du travail. Les entreprises inefficaces disparaîtront ou s'éloigneront des économies locales, provoquant ainsi une augmentation à court terme du taux de chômage. Le nombre de chômeurs sans beaucoup d'éducation et sans qualifications augmentera dans les grandes villes, provoquant une hausse des infractions contre les biens et de la violence.

Comme le produit intérieur brut réel par habitant continue d'augmenter, mais que les travailleurs sont moins nombreux dans le secteur de production, un nombre moins important de Canadiens semble produire davantage d'articles cependant que les autres passent au secteur des services. Cela rend l'économie plus vulnérable dans le contexte international et crée, selon le secteur industriel, de nouvelles disparités entre les régions et entre zones rurales et zones urbaines. Les trois ou quatre grandes régions métropolitaines prédomineront donc encore davantage et l'on s'orientera peut-être vers des «villes États» dont dépendront les secteurs régionaux périphériques.

Étant donné le ralentissement dans la formation des familles, il y aura pléthore de logements et les banlieues dortoirs des grandes villes seront les premières victimes, devenant des zones mal desservies occupées par des familles à faible revenu. Les crimes contre les biens et la violence personnelle seront courants. Pendant ce temps, les activités courantes des Canadiens se dérouleront de plus en plus, non dans les demeures privées, mais dans de grands espaces privés comme les centres commerciaux qui seront protégés par une police privée.

La crise financière nationale, liée au gonflement des dettes nationale et provinciales, entraînera un resserrement des crédits consacrés aux programmes sociaux ou à l'infrastructure publique. Le fardeau de cette dette sera peut-être en partie allégé par le transfert de certaines responsabilités à des paliers de gouvernement inférieurs. Cette tendance viendra confirmer la tendance à la décentralisation implicite dans l'Accord du lac Meech, aboutissant à une plus grande autonomie locale et régionale dans le contexte d'une économie nationale et internationale plus intégrée. Au niveau local, on exercera des pressions pour que la communauté participe à la justice pénale et fournisse des services et des bénévoles dans le cadre d'une nouvelle tendance vers des services policiers et correctionnels communautaires ainsi que des mécanismes non juridiques de règlement des différends, comme la médiation et la déjudiciarisation. La privatisation des services de justice pénale continuera, c'est-à-dire qu'une grande partie du fardeau sera confiée à un secteur privé ultraréglementé et le reste aux organisations communautaires.

Comme les personnes gardées dans des établissements pénitentiaires ou de soins mentaux vont de plus en plus être confiées à la communauté avec une certaine surveillance électronique, pour des raisons humanitaires ou de compressions budgétaires, on trouvera dans la rue de plus en plus de

personnes incapables de se débrouiller toutes seules.

En raison de la croissance d'une population âgée plus dépendante, les programmes sociaux vont être de plus en plus mis à contribution. Par conséquent, les grandes rubriques budgétaires des services de protection vont se concurrencer dans la répartition des ressources, de même que les organismes de services sociaux. Tous ces éléments feront l'objet d'un examen constant en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficience. Il y aura de plus en plus de pressions en vue d'une privatisation partielle ou totale de certains services, notamment la police, et l'on accordera par conséquent beaucoup d'attention à la police privée, à la police parallèle et au rôle interne des militaires. Toutefois, la question du niveau et de l'uniformité des normes se posera et entraînera une tendance à l'accréditation nationale volontaire des organismes de police publique et privée et à la réglementation des services de police privée par des organismes provinciaux.

Implications pour le travail des policiers:

- La criminalité économique s'internationalisera de plus en plus.

- Le taux de criminalité augmentera chez les personnes âgées en difficulté économique, qui vont par exemple frauder les régimes d'aide sociale, les services de santé, obtenir illégalement des médicaments sur ordonnance, commettre de petits vols de produits alimentaires et de vêtements, etc.

- Les taux de criminalité contre la propriété et de violence vont progresser dans les banlieues des grandes villes.

- La demande de services sociaux pourrait fournir de plus importantes occasions de fraude économique, en permettant par exemple à des professionnels de la santé de fournir des services suspects à des personnes âgées.

- Le crime économique progressera, qu'il s'agisse de fraude fiscale, de fraude sur les pensions, de fraude à l'assurance ou d'escroquerie à l'investissement.

- Les contribuables pressurés vont de plus en plus participer à une «économie grise» où ils contourneront le fisc en se livrant au troc et en fournissant des biens et des services qui ne seront pas déclarés officiellement.

- Le non-respect de normes gouvernementales afin d'éviter les coûts élevés reliés au contrôle de la pollution augmentera.

- On peut s'attendre à de plus grands troubles civils, un nombre croissant de groupes de la société se jugeant désavantagés.

- L'augmentation du nombre de personnes relâchées des établissements carcéraux ou de soins mentaux va alourdir le travail de surveillance et de protection de la police.

Implications pour les organisations policières:

- Bien que mieux lotis que ceux d'autres organismes de service, les budgets des forces policières sont restreints, et leur augmentation sera peut-être limitée au montant de l'inflation. Les dirigeants policiers auront plus de mal à obtenir de nouveaux crédits budgétaires.

- Du fait des contraintes budgétaires, les forces policières publiques devront effectuer des choix difficiles en matière de prestation de services, tant en ce qui concerne l'éventail de services que la gamme des clients. Il y aura de plus en plus de pressions pour rationaliser les services policiers, les réduire ou rendre autonomes certains services précis grâce à un régime de recouvrement des coûts ou de «paiement par l'utilisateur» (par ex. pour les fausses alarmes).

- La police privée va encore plus devenir le mode de police dominant au Canada. Par conséquent, la police publique servira en partie à coordonner cette police privée et à jouer un rôle de réserve en cas de «véritable» crime.

- On cherchera à remplacer une police publique de haute qualité mais coûteuse par d'autres formules, par exemple des dispositifs techniques de surveillance passive et des polices parallèles.

- Afin de réduire les coûts de formation, les fonctions de direction et de soutien seront de plus en plus confiées à des civils.

- Les forces policières surchargées seront moins en mesure de fournir des services satisfaisants dans les grandes banlieues en déclin des grandes villes.

- Une rationalisation des services de police urbains et régionaux interviendra sous forme d'amalgamation, de regroupement et de partage des coûts de fonctions spécialisées.

- Les organisations policières resteront locales, mais comme les crimes en col blanc se pratiqueront de plus en plus sur un plan plus vaste, dans le cadre de réseaux et à une échelle internationale, ces organisations policières collaboreront avec leurs homologues dans d'autres pays pour lutter contre le trafic de drogues, la fraude informatique, la fraude financière, etc., et le rôle d'Interpol et d'organismes semblables prendra de l'expansion.

- La police fédérale sera responsable d'un nombre relativement limité de lois fédérales, tandis que les organismes fédéraux se préoccuperont essentiellement des normes de services policiers, de l'accréditation des forces policières, de l'évaluation des services en fonction de normes nationales, et de l'imputabilité.

- Comme une grande partie du système de justice pénale, la police régionale et locale fonctionnera au niveau de la communauté et sera intégrée à une organisation locale d'entraide et de soutien. Les professionnels de la police participeront à des groupes de travail pluridisciplinaires et travailleront en coopération avec d'autres organismes.

B) Les tendances politiques

Comme l'administration de la justice, y compris la police, relève des autorités provinciales, les questions politiques nationales ne devraient guère avoir de répercussions sur la police. De même, il est peu probable que la police soit affectée par l'apparition de nouvelles formes d'affiliations politiques en Amérique du Nord; il est possible que de telles réorganisations, sur le modèle de la Communauté économique européenne par exemple, se développent au cours des 10 prochaines années autour du principe du libre-échange, d'un partage de la défense et d'autres formules de renoncement partiel à la souveraineté politique en échange d'associations économiques plus étroites.

Toutefois, au niveau provincial, les gouvernements semblent avoir un peu plus tendance à se mêler de la police, ce qui entraîne une certaine centralisation des responsabilités dans les provinces. Cette tendance est attestée par la croissance du nombre de ministères provinciaux responsables de la police, et qui reprennent certaines responsabilités jusque-là confiées à des commissions de police provinciales et (ou) municipales. L'intervention croissante du gouvernement provincial dans l'administration de la police pourrait réduire le rôle des organismes centraux du gouvernement qui en seraient réduits à élaborer des normes et à maintenir des programmes d'accréditation.

Dans une société vieillissante et plus multiculturelle, les questions locales et nationales seront suivies de plus près par divers groupes d'intérêts qui voudront obtenir satisfaction. Il s'agit notamment des femmes, des personnes âgées, des autochtones, des néo-Canadiens et des minorités. Ces groupes, entre autres, bénéficieront du soutien constant de la Charte canadienne des droits et libertés.

Pour protéger les droits civiques, on exigera une plus grande ouverture des forces policières et une surveillance accrue de la police publique. En fait, tous les services publics, toutes les professions et tous les politiciens seront constamment soumis à un examen public plus serré et les mécanismes permettant au public d'obtenir des comptes se multiplieront.

Dans toutes les professions, le contentieux entraîné par les griefs des membres se développera. Les Canadiens inscriront les questions de droit et d'ordre au calendrier politique local et national, et les problèmes de criminalité, de sécurité publique et de prévention du crime joueront un rôle de premier plan dans l'élaboration des programmes politiques.

Implications pour le travail de la police:

- La communauté locale «s'appropriera» ses problèmes de criminalité et de désordre de nouvelles façons, notamment par le biais d'un partenariat avec la police.

- Les policiers s'intégreront plus à la vie sociale et politique des collectivités locales, en tant que membres de ces collectivités. La participation des policiers à des activités locales ne sera limitée que lorsqu'il y aura conflit d'intérêts direct avec leurs activités policières.

- Les membres et les organisations de la collectivité demanderont de plus en plus aux policiers d'intervenir dans les questions locales où leurs compétences exclusives pourront servir par exemple, à dépister une criminalité locale ou à résoudre des problèmes de désordre et à collaborer avec la communauté à des solutions.

Implications pour les organisations policières:

- Les policiers rendront plus de comptes au public, tant dans le cadre d'organismes publics officiels que par le biais de communications plus officieuses, par exemple des réunions publiques, des comités consultatifs ou de consultation de la collectivité, et les médias d'information.

- Les priorités de la police seront élaborées dans le cadre de discussions publiques et les activités des policiers seront de plus en plus examinées publiquement à la lumière de ces priorités.

- Les forces policières fourniront plus volontiers aux victimes de crime et au public des informations sur les problèmes locaux de criminalité, les zones à criminalité élevée, ainsi que des statistiques sur la race des victimes et des délinquants par exemple.

- Les forces policières seront de plus en plus accusées de méfaits, et il y aura de plus en plus de contentieux liés à l'usage de la force, aux attitudes racistes, etc.

C) Les tendances sociales et culturelles

Avec le vieillissement de la cohorte du baby boom qui a une incidence marquée sur la culture populaire et les attitudes, la définition de personne âgée évoluera probablement, l'âge passant de 65 à 70 ans ou même 75. Les personnes de cette génération seront en meilleure santé, auront une plus grande espérance de vie et participeront davantage à la population active. Cependant, comme la pauvreté chez les personnes âgées risque d'augmenter ainsi que les infractions dues à la «nécessité» et les plaidoyers de «non-responsabilité», il se peut qu'une «loi sur les contrevenants âgés», sur le modèle de la «Loi sur les jeunes contrevenants» soit élaborée.

La Charte canadienne des droits et libertés continuera à avoir une vaste influence sur les droits civiques et la police. Bien que la plupart des professionnels de la police proclament publiquement leur appui à la Charte en principe, elle est en pratique considérée comme une entrave aux pouvoirs de la police. Néanmoins, dans un avenir prévisible, le public continuera à appuyer les droits individuels plutôt que les droits collectifs.

Les attitudes sociales deviendront plus tolérantes à l'égard des crimes dits «sans victime» ou «consensuels», comme l'usage de drogues, le jeu, l'avortement, la pornographie et la prostitution. Comme l'homosexualité, ils seront peut-être légalisés. D'autres, comme la pornographie, seront assujettis à une réglementation et des contrôles administratifs plus stricts. On acceptera peut-être

davantage l'euthanasie, étant donné l'augmentation de la population âgée et les coûts entraînés par les services de maintien de la vie pour les mourants et les personnes qui souffrent.

Tout comme certaines pratiques sexuelles ne sont plus interdites, la définition de ce que l'on entend par crime continuera, lentement mais sûrement, à changer. En fait, rares seront les comportements considérés comme répréhensibles en soi. Il reste que les répercussions négatives de certains modes de vie seront considérables, par exemple la propagation du SIDA.

Devant les conséquences à long terme, souvent imprévues, de certaines activités, particulièrement celles qui touchent l'environnement, on en viendra à considérer un tort potentiel futur comme une infraction dans la mesure où il sera possible de le prévoir.

Implications pour le travail de la police:

- La pornographie et la présentation dans les médias de violence contre les femmes et les enfants seront de moins en moins tolérées.

- Le nombre de crimes «sans victime» comme la prostitution, le jeu, l'usage de drogues, diminuera au fur et à mesure que le public deviendra plus tolérant.

- Malgré une baisse de l'usage occasionnel de drogues, les gouvernements auront perdu la guerre contre la drogue, dans la mesure où il sera impossible de faire respecter leur interdiction. L'usage de «drogues douces» et certaines infractions «consensuelles» pourraient être décriminalisés complètement ou en pratique, au fur et à mesure que la consommation diminuera et qu'ils seront moins considérés comme une menace pour la société.

- Les liens multiples entre un nombre croissant de bases de données contenant des informations personnelles, comme des dossiers financiers et médicaux, pourraient annoncer un effritement de la vie privée et de la confidentialité des données personnelles.

- Le public interviendra probablement davantage pour élaborer l'ordre du jour des discussions sur les problèmes criminels les plus urgents.

Implications pour les organisations policières:

- Grâce à la tolérance accrue du public à l'égard des infractions «sans victime» ou «consensuelles», comme l'usage de drogues, le jeu, la prostitution et la pornographie «douce», les forces policières pourront consacrer leurs ressources à d'autres priorités. On réglementera davantage, par exemple, la drogue, le jeu et la prostitution, que l'on soustraira dans une grande mesure à la vue du public, et que l'on taxera lourdement, reconnaissant ainsi les limites de l'action des forces de l'ordre tout en entravant le crime organisé.

- Les forces de police s'occuperont davantage du contrôle de certains éléments de moralité publique, comme la consommation de pornographie violente.

- Il sera particulièrement difficile pour la police de contrôler les incidents liés au SIDA.

- Étant donné le grand nombre de bases de données nationales reliées entre elles et contenant des renseignements personnels, financiers et criminels sur la plupart des Canadiens, il y aura vraisemblablement des erreurs dans les dossiers qui seront au détriment des personnes concernées. La police devra donc accorder une nouvelle importance à la protection de la confidentialité des renseignements personnels, dont les antécédents criminels.

2.4 Les tendances et les configurations de la criminalité

On estime que le coût économique total de tous les actes criminels, qu'ils aient été déclarés à la police ou pas, a dépassé le milliard de dollars en 1987. Par opposition, le coût total des services de police au Canada est évalué à un peu plus de 4 milliards de dollars pour la même année.

A) Les actes criminels officiellement déclarés

Peut-être à cause de nombreux problèmes inhérents, le principal intérêt des statistiques officielles sur les incidents déclarés à la police vient du fait qu'à part quelques enquêtes sur les victimes d'infractions, il n'y a pas d'autres instruments pour évaluer l'incidence de la criminalité. Cependant, elles reflètent également les facteurs comme l'évolution de la définition des actes criminels, les changements du Code criminel, la mesure dans laquelle le public est disposé à déclarer les incidents et la police à faire respecter les lois, et l'augmentation des infractions mineures ou sommaires et des infractions au code de la route.

Le taux national pour toutes les infractions (lois fédérales et provinciales et règlements municipaux) a augmenté nettement entre 1966 et 1981 où il a atteint son plus haut niveau historique, pour baisser ensuite chaque année jusqu'en 1985. Tandis que l'augmentation a repris en 1986 et 1987, le taux a légèrement chuté en 1988 et s'est maintenu à peu près au même niveau en 1989, c'est-à-dire à un peu plus de 11 400 infractions pour 100 000 habitants. La proportion de toutes les infractions relevant du Code criminel est passée de 70 % en 1970 à 80 % en 1988. Sur ces infractions au Code criminel, plus de 70 % se rapportent à quelques articles du Code, qui concernent les infractions contre les biens comme le vol, le vol avec effraction et les dommages volontaires. Par opposition, le nombre de crimes violents a culminé en 1976 et, bien que le taux ait augmenté graduellement chaque année, la proportion de ces infractions est restée relativement constante, entre 8 et 9 %, par rapport au total des infractions au Code criminel. Dernièrement, un Canadien sur 1 000 seulement était responsable d'une infraction violente déclarée à la police.

Le nombre d'infractions déclarées permet également d'évaluer le niveau de l'activité policière. En plus des infractions déclarées directement par le public, la quantité de travail de la police est influencée par le nombre de policiers et plus ils sont nombreux, plus le taux de criminalité est élevé. En d'autres termes, le nombre d'accusations portées par chaque policier indique le volume d'activité policière et reflète le nombre de policiers par rapport à la population.

Implications pour le travail de la police:

- Le nombre moyen d'accusations portées par policier diminuera car les taux de criminalité officiels diminuent.

- Les incidents connus de la police compteront de plus en plus d'infractions mineures, particulièrement des infractions contre les biens et des contraventions au code de la route.

- Dans une société vieillissante, le nombre d'infractions contre les biens devrait augmenter tandis que les crimes violents devraient diminuer.

- La criminalité sera particulièrement forte dans les grands centres métropolitains qui auront accueilli de grosses vagues d'immigration (Vancouver, Toronto, Montréal). Ces villes deviendront de plus en plus semblables aux grandes villes américaines. Étant donné leur plus grande diversité culturelle et économique, elles seront la scène d'un plus grand nombre de crimes violents, tels que la violence publique de la part d'inconnus et des homicides.

- À la suite du ralentissement dans la formation des familles, les banlieues champignons des années 1960-1980 deviendront des zones marginales à la périphérie de centres-villes rajeunis.

Implications pour les organisations policières:

- Les forces policières devront se préoccuper de plus en plus des problèmes posés par les infractions contre les biens.

- Les ressources étant limitées, la police adoptera un approche utilitaire ou fonction des coûts-avantages pour s'occuper d'infractions mineures contre les biens, les assurances couvrant les pertes, de sorte que le coût de l'intervention des forces de l'ordre ne soit pas supérieur aux pertes.

- Les ressources policières consacrées aux infractions violentes deviendront de plus en plus spécialisées et davantage axées sur les victimes potentielles à haut risque et les victimes réelles ainsi que sur les délinquants à haut risque.

- Il sera de plus en plus difficile pour une police financièrement limitée d'assurer les services policiers de base dans les banlieues périphériques.

B) Les tendances concernant les victimes

D'après une étude sur les victimes, près de 4,8 millions de Canadiens adultes ont été touchés en 1987 par quelque 5,4 millions d'incidents criminels. Un tiers de ceux-ci étaient des crimes violents et 40 % des infractions contre les biens chez des particuliers.

Ce sont les jeunes hommes célibataires vivant en zone urbaine ainsi que les étudiants, les chômeurs, les personnes consommant régulièrement de l'alcool et participant à des activités récréatives le soir en dehors de chez elles qui risquent le plus d'être victimes de la criminalité. À l'exception des vols à main armée, les victimes sont touchées dans la plupart des cas chez elles ou à proximité de leur résidence. Les infractions commises à domicile augmentent avec le revenu s'il s'agit de locataires et sont également plus nombreuses en zone urbaine.

Un grand nombre d'infractions ne sont pas déclarées à la police. En fait, presque 60 % de toutes les infractions criminelles n'ont pas été déclarées. Les infractions connues parce que la police se trouvait sur les lieux ne représentent que 3 % du total. Les deux tiers environ des incidents ne sont pas déclarés parce que les victimes considèrent qu'ils sont trops mineurs ou que les coûts l'emportent sur les avantages si elles les déclaraient à la police. Alors que les deux tiers des vols avec effraction sont déclarés à la police, ce n'est le cas que pour un tiers du nombre estimé d'agressions et pour presque quatre agressions sexuelles sur 10. D'autre part, 70 % de tous les vols d'automobiles sont déclarés à la police. Il semble que les victimes seront d'autant plus portées à déclarer ces incidents à la police qu'elles auront plus de chances de récupérer une partie ou la totalité de leurs biens grâce à son intervention.

Implications pour le travail de la police:

- Le taux de criminalité dans une société canadienne vieillissante va augmenter car les chances qu'une victime déclare un incident à la police augmentent avec l'âge.

- Le taux des infractions contre les biens et le nombre d'incidents mineurs déclarés augmentera du fait du vieillissement de la population.

- Les crimes violents seront moins nombreux dans une société vieillissante, mais la violence causée par un petit noyau de jeunes sera plus grave.

- Les femmes devenant plus nombreuses dans la population active, le nombre de victimes chez les femmes se rapprochera de celui des hommes.

Implications pour les organisations policières:

- Pour répondre aux appels provenant de personnes âgées dépendantes, les forces de police mettront sur pied des unités ou des équipes spéciales comprenant des travailleurs sociaux et travaillant en liaison avec les autres organismes de services.

- Le public tenant davantage à récupérer ses biens et à s'assurer de leur restitution, les forces policières devront prévoir des ressources supplémentaires pour cela.

C) La perception des actes criminels et de la police

Deux ingrédients principaux interviennent dans la **perception des actes criminels dans le public**: la peur d'être personnellement victime d'un acte criminel et l'inquiétude devant le problème global de la criminalité. Dans l'ensemble, les personnes qui ont le plus peur d'être victimes d'actes criminels, particulièrement les femmes et les personnes âgées, sont celles qui statistiquement, courent le moins de risques. Parmi les autres personnes redoutant les actes criminels, citons les résidents des villes, les personnes «se retrouvant seules» comme celles qui ont perdu leur conjoint, se sont séparées ou ont divorcé, et les victimes récentes d'infractions. Un quart de tous les Canadiens ne se sentent pas en sécurité s'ils marchent seuls la nuit dans leur quartier bien que plus de la moitié d'entre eux considèrent que la criminalité est moins élevée dans leur quartier qu'ailleurs. La peur de la criminalité chez les personnes âgées est le fait de plusieurs influences: elles voient la criminalité comme un problème social grave, elles en ont fait personnellement l'expérience et elles se sentent généralement vulnérables.

La plupart des Canadiens considèrent également que la criminalité est en fait plus élevée que ne l'indiquent les statistiques officielles, particulièrement pour les crimes violents dont on pense qu'ils sont sept fois plus fréquents que ne le montrent les chiffres. Les Canadiens sont également partisans de mesures plus sévères à l'égard des infracteurs et de pouvoirs plus vastes en général pour la police. Leur perception semble être influencée moins par le véritable travail de la police et des tribunaux que par des impressions fausses véhiculées par les médias de masse.

Selon une étude nationale, les Canadiens ont beaucoup de considération pour leurs policiers et leurs forces de l'ordre, plus de la moitié d'entre eux estimant que leur policier local fait du bon travail. Une étude internationale récente a montré que c'est au Canada que l'on est le plus content du travail de la police locale, où presque neuf Canadiens sur 10 se déclarent satisfaits. Une force policière faisant un bon travail doit pouvoir être approchée, faire respecter les lois, donner des renseignements en matière de prévention et répondre aux appels. Les Canadiens âgés, ceux qui ont eu des contacts récents avec leur police et ceux qui ont été victimes d'infractions non violentes sont plus susceptibles de juger favorablement leur police.

Par contre, les victimes de crimes violents ont plus souvent une mauvaise opinion du travail de la police, particulièrement pour ce qui est des réponses aux appels à l'aide et de l'application de la loi.

Implications pour le travail de la police:

- La peur d'être victime d'actes criminels augmentera en général du fait de l'augmentation du nombre de Canadiens âgés et particulièrement de femmes âgées seules. Cela fera augmenter le nombre d'appels adressés à la police pour des incidents sans rapport avec une infraction précise.

- Bien que les crimes violents soient censés diminuer, ils resteront néanmoins assez nombreux pour que la peur d'être personnellement victime de violence reste aussi grande.

- Le public se préoccupera de la criminalité en tant que problème social en accordant une importance accrue aux crimes violents et aux dommages aux nouvelles formes de biens individuels et collectifs, et moindre aux formes traditionnelles de propriété.

Implications pour les organisations policières:

- Les forces policières établiront des unités ou des équipes spéciales pour répondre aux appels émanant de personnes âgées dépendantes qui redoutent davantage d'être victimes d'actes criminels.

- Les forces policières consacreront davantage de ressources aux besoins urgents et à long terme des victimes d'actes criminels violents et moins aux victimes d'infractions contre les biens.

- En vue de réduire les budgets de la police, les organismes gouvernementaux s'efforceront d'éduquer le public au sujet du niveau réel de criminalité tandis que les médias et les forces policières continueront à insister sur les risques qu'il y a d'être victime en dramatisant les incidents violents.

III. UN CONSENSUS CANADIEN CROISSANT: LA POLICE COMMUNAUTAIRE

L'environnement de la police au cours des dix prochaines années est appelé à changer rapidement. La nature du travail de la police et de l'organisation policière sera radicalement transformée. Quelle sera la réaction des services de police? Il y a maintenant un consensus croissant, parmi les gestionnaires et les professionnels de la police ainsi que les universitaires et les citoyens intéressés, que le modèle de police communautaire est la réponse la plus appropriée aux problèmes et aux défis de la prochaine décennie. En fait, cette approche fondamentale en matière policière a été, est et sera probablement la réponse la plus pertinente au maintien de l'ordre, à la prévention et à la répression du crime au niveau local.

La police communautaire, parfois appelée police en milieu communautaire ou axée sur la communauté, est à première vue un phénomène relativement récent dans les services de police. Il s'agit pourtant de la réapparition du concept original du service de police public en milieu urbain, survenue après une importante réévaluation du rôle et des attributions de la police au cours des trois dernières décennies du XX^{e} siècle.

3.1 Les origines de la police communautaire

Le concept de la police communautaire trouve ses origines dans les services de police américains autant que britanniques. Il y a plus de 150 ans, la police de Londres a créé le premier modèle de police communautaire moderne et urbaine. Toutefois, la police municipale canadienne semble avoir été influencée essentiellement par les changements survenus ultérieurement aux États-Unis, surtout pour réagir aux liens étroits entre la police et la communauté qui facilitaient la corruption systématique de la police par les associations de partis politiques. À partir des années 30, l'éloignement entre la police municipale et la collectivité a été la force motrice qui a transformé les services de police nord-américains en ce que l'on a appelé une «police professionnelle».

Les progrès techniques ont contribué à cet éloignement : tout d'abord, le téléphone, puis la voiture de patrouille et l'émetteur-récepteur, suivi par les véhicules équipés d'ordinateurs. Même si ces nouvelles techniques ont permis de mieux contrôler le comportement personnel des agents de police, deux autres stratégies policières ont contribué encore davantage à éloigner la police de la collectivité et à créer ce que l'on pensait être une police «professionnelle». Ces stratégies étaient les suivantes:

- l'invention de la patrouille motorisée effectuée au hasard, moyen de dissuasion présumé des criminels éventuels et

- l'invention de l'intervention rapide, appliquée uniformément à tous les appels reçus du public.

Dans le cadre de ce modèle de police «professionnelle», les deux principaux critères du rendement des policiers étaient les suivants:

- le nombre d'accusations portées à la suite d'infractions signalées à la police et

- le temps de réponse aux appels reçus du public par la police.

Malheureusement, les raisons qui justifiaient un contrôle plus strict des agents de police aux États-Unis ne s'appliquaient pas à leurs homologues canadiens. Au cours du siècle actuel du moins, la police n'a généralement pas subi d'influence politique de façon courante et il y a eu peu de corruption au sein des services de police canadiens. Par conséquent, les moyens utilisés pour contrôler de façon plus stricte le travail courant des agents de police étaient en grande partie déplacés dans le contexte canadien.

En outre, depuis une dizaine d'années environ, les évaluations des deux principales stratégies du modèle de police «professionnelle» ont révélé leur manque d'efficacité. Voici certaines conclusions de ces évaluations.

- L'intervention rapide pour tous les appels est un moyen inopportun d'organiser tout un corps policier si l'on tient compte du fait que les incidents qui mettent en péril la vie des gens représentent d'ordinaire moins de 4 % des appels reçus par la police. La plupart des victimes appellent d'abord quelqu'un d'autre et attendent en moyenne une vingtaine de minutes avant de signaler l'incident à la police. Par conséquent, il est peu probable que la réduction du délai d'intervention permette de prendre un plus grand nombre de délinquants sur le fait. Toutefois, il est possible d'adapter le temps de réponse en établissant une liste de priorité des appels selon leur urgence, ce qui contribue à l'optimisation des maigres ressources policières.

- Pour la plupart des infractions, l'affaire est éclaircie grâce aux renseignements fournis par la victime ou les témoins à l'agent qui répond à l'appel. Dans seulement 3 % des cas, l'affaire est éclaircie grâce à une enquête ultérieure. Toutefois, l'intégration des équipes de patrouille et des fonctions d'enquête offre les meilleures chances de résoudre les affaires criminelles signalées à la police.

- Quant aux patrouilles motorisées effectuées au hasard, selon les constatations, elles n'ont aucun effet de dissuasion sur les criminels éventuels, n'entraînent aucune réduction de la criminalité, n'améliorent pas les chances d'appréhender les délinquants ou d'atténuer les craintes du public. En outre, les patrouilles préventives ou au hasard n'interceptent qu'un petit nombre de délinquants en train de commettre une infraction. L'augmentation du nombre des patrouilles n'aura guère d'incidence sur leur efficacité. En revanche, même si l'incidence des patrouilles à pied sur le taux de criminalité n'est pas encore évidente, elles permettent de calmer les craintes du public et de lui donner une meilleure opinion de la police.

- Il est possible de contrôler en partie la criminalité grâce à un nombre accru de patrouilles motorisées, mais en général, l'effet est provisoire et il en résulte souvent un déplacement de la criminalité vers d'autres secteurs. Toutefois, le ciblage des «points névralgiques» de la criminalité et l'application de techniques de solution de problèmes réduisent le nombre d'appels répétés en provenance des mêmes adresses, ce qui restreint le taux de criminalité global et le travail des policiers. En revanche, les nouveaux «clients» des tactiques de la police communautaire risquent de faire augmenter le taux de criminalité officiel en signalant un plus grand nombre d'incidents à la police.

- L'augmentation des ressources ou des effectifs policiers n'accroît pas l'efficacité de la police à enrayer ou réduire le taux global de criminalité. Ce fait s'explique en partie parce qu'environ 15 à 20 % seulement des appels reçus par la plupart des services de police sont liés à des infractions criminelles. Toutefois, le ciblage de nouvelles ressources ou le redéploiement des ressources policières actuelles vers des problèmes précis en matière de crime et de désordre, par exemple grâce à des techniques de "maintien dynamique de l'ordre" qui impliquent la suppression des "causes matérielles et sociales de la criminalité", donne des résultats prometteurs.

L'efficacité marginale de l'ancien modèle «professionnel» pour prévenir ou enrayer le crime, combinée à la disparition des relations constructives entre la police et la communauté, a encouragé les directeurs de police, depuis une vingtaine d'années, à chercher une nouvelle façon de concevoir la police.

3.2 La réapparition de la police communautaire

Le nouveau concept qui, depuis peu, se répand rapidement dans toute l'Amérique du Nord, l'Europe et les principaux pays régis par la common law, est celui de la police communautaire. En fait, il ne s'agit pas tant d'un nouveau concept que d'une reprise ou de la réapparition de l'ancien modèle élaboré dans la région métropolitaine de Londres. En vertu de ce mode de police urbaine, l'objectif global est un **partenariat entre la police et la communauté** pour résoudre la criminalité et les problèmes connexes. L'objectif du partenariat avec la collectivité locale a des répercussions profondes sur l'organisation et les activités des services policiers. Il est différent du modèle «professionnel» selon lequel la criminalité est la propriété exclusive de la police, laquelle forme un écran protecteur fragile contre la criminalité. Le partenariat avec la communauté fournit toutefois de nouvelles ressources importantes qui représentent un nouvel écran dont la fonction n'est pas limitée au contrôle de la criminalité.

Ce nouvel écran comporte une douzaine d'éléments. **Tout d'abord**, le rôle ou la mission des policiers au sein de la société canadienne est fondamentalement celui d'**agents de la paix** et non plus simplement de représentants des forces de l'ordre chargés de faire échec au crime. En contribuant à maintenir la paix, l'ordre et la sécurité au niveau local, les agents de police assument leurs obligations, dans le cadre du partenariat avec la communauté, en se chargeant **d'ordinaire** - mais pas exclusivement - de freiner et de prévenir la criminalité et de promouvoir l'ordre public et la sécurité

des personnes. Pour reprendre les termes des deux premiers commissaires de police de Sir Robert Peel, Sir Charles Rowan et Sir Richard Mayne, la nouvelle police suit le principe suivant:

> «Toujours maintenir avec le public des relations qui soient de nature à concrétiser la tradition historique selon laquelle la police est le public et le public la police, les policiers n'étant que des membres du public payés pour s'occuper, à temps complet, dans l'intérêt du bien-être et de l'existence de la communauté, de tâches qui incombent à chaque citoyen.»

Puisque les policiers servent et protègent le public, un corps de police offre avant tout un **service** au public, pour les problèmes de crime et de désordre, au lieu de se concentrer essentiellement sur le crime.

En second lieu, en vertu du principe de partenariat entre la police et la communauté, la police adopte la stratégie cruciale de la **consultation avec la communauté**. Un processus de consultation aide la police à atteindre deux objectifs importants: d'une part, cerner ses priorités à court terme, par exemple pour un an, en vue de résoudre les problèmes en matière de crime et de désordre dans la communauté; et, d'autre part, établir une orientation à long terme et réaffirmer son mandat en obtenant l'approbation du public. En outre, la consultation aide les représentants de la communauté à établir leurs programmes de sûreté et de sécurité dans leur région et à mieux comprendre les problèmes liés aux services de police publics. Divers mécanismes visant à favoriser le dialogue entre la police et la communauté sont actuellement envisagés et mis à l'essai, comme des comités consultatifs, des réunions avec les groupes d'intérêt locaux et des rencontres officieuses avec certains membres de la communauté visée. Cette démarche diffère de l'ancien modèle «professionnel» en vertu duquel les «relations entre la police et la communauté» étaient confiées à une section spécialisée, au lieu de se dérouler à tous les paliers des services de police et grâce à divers moyens. Néanmoins, il reste à trouver des moyens efficaces de consultation et de dialogue avec la communauté.

Le **troisième** élément important est une stratégie prévoyant une **attitude proactive** de la police. Au lieu d'attendre passivement les appels ou d'effectuer des patrouilles au hasard pour exercer un effet de dissuasion présumé, la police prévoit les appels futurs en **cernant les problèmes de crime et de désordre au niveau local**. À cette fin, elle utilise un système de surveillance et de prévisions qui fait appel à la participation de la communauté locale. La surveillance s'effectue en partie par l'analyse des tendances relatives aux infractions et aux demandes de services identiques, au lieu de traiter chaque incident comme un dossier distinct, que l'on ferme lorsque l'affaire est éclaircie, comme c'était le cas en vertu du modèle «professionnel». Les «points névralgiques» des infractions identiques sont classés par date, lieu et type d'infraction et portés à l'attention des agents au niveau du quartier, ainsi qu'aux gestionnaires de la police et à la commission de police pour les problèmes à l'échelle de la communauté ou de la ville. Les renseignements reçus de la communauté sont classés par priorité en matière de crime et de désordre. À l'occasion, un plan stratégique visant à classer divers problèmes de criminalité et de désordre par ordre de priorité est élaboré au niveau communautaire et examiné dans le cadre d'un débat public.

En quatrième lieu, une **stratégie policière axée sur les problèmes** est élaborée en vue de s'attaquer aux problèmes de criminalité et de désordre et à leurs causes fondamentales. Il est possible d'avoir recours à diverses tactiques policières proactives et réactives, en fonction du problème et du quartier visé. Toutefois, il importe de signaler qu'il n'existe aucune tactique propre à la police communautaire; la stratégie d'ensemble met donc l'accent sur une certaine souplesse dans l'utilisation de toute la gamme des tactiques pour résoudre certains problèmes précis en fonction des quartiers concernés. La police a recours à tous les moyens susceptibles d'accroître et d'améliorer les contacts entre les citoyens et elle, par exemple le zonage, les patrouilles de quartier à pied, l'affectation d'agents à des secteurs précis, les mini-postes ou les bureaux d'accès facile, l'intervention selon l'urgence des appels, les bénévoles, le recours croissant aux civils, les horaires flexibles, les équipes intégrées (patrouille à pied, patrouille motorisée et fonctions d'enquête) et les comités consultatifs ou de liaison communautaire. À ces moyens s'ajoutent les tactiques actuelles propres au modèle de police «professionnelle», mais qui étaient utilisées à l'exclusion des autres jusqu'ici. Parmi ces tactiques, mentionnons la capacité d'intervention rapide qui reste nécessaire pour les rares incidents mettant en péril la vie humaine, ainsi que quelques unités spécialisées, et notamment les équipes d'enquête sur les homicides qui sont également responsables des cas de violence au foyer, cause d'homicide la plus fréquente. Enfin, lorsque le problème est totalement ou en grande partie résolu, on procède à une évaluation des moyens en vue d'en déterminer l'efficacité.

La **cinquième** caractéristique de la police communautaire est l'adoption de plus vastes moyens pour **s'attaquer aux causes fondamentales des problèmes**, et notamment les activités de prévention du crime. Il s'agit notamment des tactiques de réduction des possibilités, par exemple en protégeant mieux les cibles grâce à des techniques de conception environnementale, et en diminuant la motivation des délinquants éventuels grâce à des programmes de développement social à long terme.

Sixièmement, les deux séries d'activités préventives impliquent des liaisons avec les autres organismes de services en vue de favoriser des partenariats stratégiques et un partage des tâches plus productif et plus coopératif. Cette tactique de promotion de la **coopération entre organismes** découle en partie de ce que la police ne peut pas faire plus que ce qu'elle fait, d'ailleurs extrêmement bien, à savoir offrir un service d'intervention immédiate, rapide, 24 heures sur 24, en cas d'infractions criminelles et d'autres crises. Les autres organismes sont mieux placés pour offrir des services à long terme aux victimes et mettre en oeuvre des activités de prévention du crime qui tiennent compte de la pauvreté, du chômage, du manque d'instruction et de compétences professionnelles, du logement insalubre et de la mauvaise santé. Cette collaboration permet à la police d'oeuvrer au sein d'un réseau d'organismes de services qui se préoccupent de la sécurité des villes et, de façon plus générale, veulent créer des villes plus salubres.

En septième lieu, la réussite de la police dépend en grande partie de la façon dont son personnel sait **gérer l'information** en appliquant un principe de **«police interactive»**, grâce à un échange régulier et réciproque de renseignements avec les membres de la communauté, au moyen de contacts officiels et de réseaux officieux. Même si l'on considère souvent qu'il ne s'agit pas de travail policier «véritable» parce que les activités de la police consistent, entre autres, à fournir des services et des renseignements sans rapport avec la criminalité, la police communautaire le fait en partant du principe que la police n'est pas seulement un service au public, et que cela permet aux gens de mieux se familiariser avec leur service de police et aux policiers de mieux connaître leur communauté. La

police a intérêt à établir des liens étroits avec les membres de la communauté car ces derniers peuvent devenir des sources précieuses d'information ou de «renseignement» d'ordre policier en cas de problèmes de criminalité.

La **huitième** caractéristique est l'élaboration de tactiques visant à **réduire les craintes d'être des victimes**, surtout parmi les enfants, les personnes âgées et les autres groupes vulnérables de la société. En général, les groupes qui présentent les moindres risques statistiques sont ceux qui craignent le plus de devenir des victimes. La police est désormais tenue de s'assurer que ces craintes ont un effet positif plutôt que néfaste, de sorte que les groupes ou personnes vulnérables, ou qui se considèrent comme tels puissent prendre des mesures utiles de prévention contre le crime et profiter ainsi d'un environnement sûr.

Neuvièmement, la plupart des agents de police ont la possibilité de devenir des **généralistes** plutôt que des spécialistes et ils sont responsables d'une plus vaste gamme d'activités qu'en vertu du modèle de police «professionnelle», y compris la solution de problèmes liés au crime et au désordre au niveau du quartier. Au lieu d'être traités en général comme des «cols bleus», ce qui est le cas en vertu du modèle «professionnel», les gardiens de la paix sont considérés comme des professionnels à col blanc ayant reçu une excellente formation, relativement bien rémunérés, qui méritent le respect de leurs collègues et de la collectivité.

En dixième lieu, la décentralisation de la direction de la police et le déploiement des ressources en vue d'offrir les services au niveau du quartier, plutôt que de l'équipe, donnent aux agents de première ligne **plus de responsabilité et d'autonomie** pour entreprendre des activités policières au niveau du quartier. Les ressources sont justifiées principalement en fonction de l'utilité qu'elles revêtent pour les agents de police de première ligne chargés de faire régner l'ordre dans le quartier, de résoudre les problèmes et de répondre rapidement aux rares appels où la vie des personnes est en jeu ou en cas d'incidents en cours.

En onzième lieu, il y a un **changement dans l'organisation**. Le modèle d'organisation hiérarchique et paramilitaire qui existe dans bon nombre de grands corps policiers cède la place à un système plus simple, où les policiers de première ligne, c'est-à-dire ceux qui assurent véritablement les services, représentent le secteur le plus important de l'organisation. En outre, les agents qui travaillent en vertu du modèle paramilitaire ou «brun» font preuve de loyauté envers leurs supérieurs hiérarchiques, tandis que les représentants de la police communautaire, ou du modèle «bleu», se préoccupent avant tout de la Charte, du Code criminel, de la common law et de la communauté.

Enfin, compte tenu des priorités établies avec l'appui de la communauté, l'**obligation de rendre compte à la communauté** se concrétise par un examen des progrès réalisés dans ces secteurs prioritaires, éventuellement effectué grâce à des consultations avec le public. Cette imputabilité officieuse s'ajoute à l'obligation légale de rendre compte par le biais d'organismes extérieurs officiels d'examen ou de surveillance, auxquels les représentants élus déléguent leurs pouvoirs.

3.3 Le statut actuel de la police communautaire

Le statut actuel de la police communautaire au Canada révèle que ce nouveau modèle est désormais bien accepté parmi les directeurs et les gardiens de la paix dans la plupart des services de police urbains progressistes. Il existe ainsi un consensus croissant dans le pays autour du modèle de police communautaire, considéré comme le mieux adapté aux besoins passés, présents et à venir. Ce vaste consensus est surtout imputable au corps policier: à une poignée d'éminents leaders éclairés de la police au Canada, à un certain nombre de directeurs de police novateurs et influents, ainsi qu'à l'appui et à l'encouragement fournis par le ministère du Solliciteur général du Canada. Le Ministère a publié un rapport important sur la police communautaire et financé des conférences et des projets pilotes. Par conséquent, il n'est plus nécessaire de se tourner vers l'étranger pour y trouver des exemples de police communautaire ni de s'en remettre aux conseils des universitaires et des professionnels de la police des États-Unis et de l'Europe. En fait, sauf quelques rares exceptions, il existe très peu de services de police étrangers qui soient plus avancés que les canadiens, du moins ceux qui ont déjà planifié ou adopté le principe de police communautaire, en totalité ou en partie.

Le principal problème auquel se heurtent les directeurs de police à l'heure actuelle est peut-être lié à la mise en oeuvre du modèle de police communautaire. Même si l'objectif du partenariat entre la police et la communauté est largement accepté et s'il existe de bons exemples de tactiques précises en matière de police communautaire, notamment les patrouilles à pied et les mini-postes, il reste encore de nombreux détails à régler pour mettre ce modèle en vigueur.

3.4 Les questions futures

Il faudra résoudre un certain nombre de questions en suspens au cours de la prochaine décennie lorsque les services de police mettront en oeuvre un modèle de police communautaire. **Tout d'abord**, il faut établir la distinction entre les tactiques de police communautaire et les stratégies globales de solution de problèmes dans le cadre d'un partenariat entre la police et la communauté. Les patrouilles à pied et les mini-postes ne constituent que deux moyens qui ne seront pas toujours adaptés à certains quartiers et à certains problèmes de criminalité. Les patrouilles à pied sont généralement inutiles dans les secteurs où le taux de criminalité est faible et la population moins dense, tandis que le mandat des mini-postes de police ne doit pas se limiter aux relations publiques traditionnelles et à la prévention du crime.

En second lieu, le fait de mettre l'accent sur une tactique donnée risque de faire considérer la police communautaire comme un programme «supplémentaire» qui n'est en fait qu'une autre section spécialisée, au lieu d'un programme appliqué à l'échelle du service et ayant des répercussions sur la plupart des activités policières. Toutefois, il faudra peut-être mettre à l'essai un programme partiel, grâce à un projet pilote, avant d'adopter un programme dans tout un service de police. Quelle que soit la démarche utilisée, les idées novatrices mises en oeuvre par les directeurs de police doivent être considérées comme une initiative risquée pouvant se solder par un échec.

En troisième lieu, il faut élaborer une définition de la «communauté» qui facilite l'établissement de liens entre la police et une collectivité locale ou un quartier, de façon à permettre un dialogue utile sur la criminalité et le désordre au niveau local. Lors des initiatives précédentes dans ce sens, la question de la représentation démocratique a posé problème tandis que les propositions récentes à cet égard penchent davantage vers la collaboration avec les groupes d'intérêts locaux.

Quatrièmement, il faut calmer les inquiétudes de ceux qui pensent que la police communautaire réduira encore davantage les moyens dont dispose la police actuelle pour faire échec au crime au niveau local. Il est possible d'insister sur le fait que le partenariat entre la police et la communauté constitue une ressource supplémentaire et non un facteur restrictif. De même, la collaboration avec les organismes de charité et de services sociaux permet à la police d'avoir accès à des ressources supplémentaires grâce à une mise en commun de leurs maigres ressources respectives. En outre, les problèmes liés à la criminalité et à l'ordre au niveau local deviennent des responsabilités conjointes entre les deux secteurs, qui se partageront ensuite la réussite autant que les échecs, ou les limites. Toutefois, les directeurs de police ont besoin d'aide pour apprendre à établir des liens avec ces autres organismes.

Cinquièmement, il faut mettre à l'essai le principe de police communautaire dans les quartiers et les communautés où il est vraiment nécessaire, et pas simplement dans les quartiers où son succès est garanti faute d'un véritable besoin ou grâce aux ressources disponibles. En outre, tout nouveau programme doit faire l'objet d'une évaluation scientifique de la part d'un organisme indépendant.

En sixième lieu, il faut élaborer de nouvelles mesures de l'efficacité ou du rendement des services de police. Celles-ci doivent être entièrement distinctes des critères établis dans le cadre du modèle «professionnel» à savoir : 1) le délai d'intervention, 2) le nombre d'accusations portées, 3) les autres critères, qui insistent sur l'efficience plutôt que sur l'efficacité de la police et 4) les sondages visant à déterminer la popularité des policiers auprès des membres de la communauté.

Parmi les nouveaux indicateurs d'efficacité, mentionnons les suivants:

- cerner les problèmes locaux liés à la criminalité et au désordre grâce à un processus de consultation entre la police et la communauté;

- résoudre au niveau local les problèmes de criminalité et de désordre dans les quartiers, grâce à un processus de consultation entre la police et la communauté;

- réduire le nombre d'appels répétés en provenance des mêmes adresses;

- améliorer l'image des services de la police auprès des membres du public qui les utilisent, et notamment les victimes du crime;

- accroître la satisfaction professionnelle des agents de police;

- accroître les rapports d'information sur les problèmes locaux en matière de crime et de désordre par les gens de la collectivité et faire mieux connaître la communauté et ses

problèmes aux agents affectés à un secteur donné; réduire les craintes de victimisation personnelle.

Septièmement, il faut également élaborer de nouveaux critères d'évaluation des agents de police attachés à un corps policier qui applique les principes de la police communautaire. Lorsque les critères relatifs au rendement des services de police changeront, il faudra modifier en conséquence les descriptions de postes et les critères de rendement. En outre, il faudra récompenser les policiers, par la promotion et d'autres moyens, dont le rendement est compatible avec les nouveaux critères et principes. Ces critères devraient inclure divers facteurs, par exemple:

- l'amélioration du taux de satisfaction des membres de la communauté locale, et surtout des victimes du crime, à l'égard du service fourni par l'agent;

- la connaissance qu'a l'agent de la communauté, de ses membres, de ses ressources et de ses problèmes;

- le nombre de problèmes liés au crime et au désordre résolus, ainsi que le temps consacré à la solution des problèmes en suspens.

Huitièmement, il faut reconnaître les points forts et les limites de la police communautaire, et notamment la probabilité que ce n'est pas une panacée à tous les problèmes de criminalité et de désordre. Ce nouveau concept n'implique pas un abandon total des méthodes policières traditionnelles, par exemple l'intervention rapide en cas de crise. Au contraire, il s'agit d'une utilisation plus opportune des tactiques de réaction, en les utilisant uniquement lorsque nécessaire et en les compensant par des mesures proactives visant à examiner et à résoudre les causes fondamentales des problèmes en matière de crime et de désordre. L'un des critères les plus délicats de ce «nouveau» concept de la police est son aptitude à résoudre les problèmes liés aux groupes défavorisés ou vulnérables de la société canadienne, et notamment au grand nombre d'autochtones vivant en milieu urbain, certains néo-Canadiens et membres de minorités visibles, les femmes au foyer à la charge de leur conjoint, les personnes âgées, les enfants qui risquent d'être maltraités, et ainsi de suite.

En neuvième lieu, il convient d'examiner à fond le sens que revêt la police communautaire des petites villes et en milieu rural. Cet examen devrait comporter les éléments suivants : 1) quelles différences y a-t-il entre les services de police des grandes régions métropolitaines et ceux des petites villes ou en milieu rural; 2) à quels problèmes se heurtent les petits corps de police ayant des ressources restreintes qui mettent ce concept en vigueur et 3) comment évaluer les petits services qui adoptent ce modèle et quels sont les critères de réussite?

La **dixième** question, peut-être la plus importante de cette liste, consiste à savoir dans quelle mesure la police communautaire contribue à donner des pouvoirs à la communauté au lieu d'accroître les siens. D'une part, en préconisant le partenariat entre la police et la communauté, ce nouveau concept vise à donner les pleins pouvoirs à la communauté, pour la mettre sur un pied d'égalité avec la police, en tant que «copropriétaires» des problèmes locaux en matière de crime et de désordre et que «coproducteurs» de la paix, de l'ordre et de la sécurité au niveau local. Toutefois, dans le cadre

de ce partenariat, c'est la communauté qui a le plus besoin d'aide.

Onzièmement, et c'est le corollaire, si la communauté participe davantage aux services de police, la police risque de s'attendre à ce qu'elle lui fournisse des ressources supplémentaires sous forme de bénévolat, d'associations de surveillance de quartier et d'autres formes de surveillance communautaire. En outre, ce nouveau concept pourrait accroître le rôle de la police quant aux types de comportement dont elle se préoccupe, par exemple de la part de personnes qui embêtent les autres, et aux tactiques utilisées, comme la participation directe à la prévention du crime grâce à des activités de développement social. En de rares occasions, la police pourrait considérer que cette participation de la communauté lui confère par mandat des pouvoirs supplémentaires qui, autrement, seraient incompatibles avec les méthodes courantes de la police. Dans l'ensemble, il s'agit de voir jusqu'où la police peut aller pour assumer ses attributions dans une société libre et démocratique, à une époque où la demande de services policiers élargis ne cesse d'augmenter. Par exemple, les policiers devraient-ils participer au développement communautaire, ou jouer uniquement le rôle de catalyseurs auprès de la communauté, ou encore devraient-ils s'abtenir de toute participation directe aux activités de développement social et communautaire à long terme, mais plutôt collaborer avec les autres organismes de services.

Enfin, compte tenu du rôle plus important conféré à la communauté dans le cadre de ce modèle, la **douzième** question porte sur le nouveau rôle éventuel des organismes directeurs de la police, comme les commissions de police. Une certaine confusion risque de naître du fait que la participation de la communauté au processus décisionnel et de planification stratégique de la police, par voie de consultation, élargit les pouvoirs de surveillance des membres de la communauté et des organismes participants.

À l'instar des principaux organismes du secteur public, la police doit prendre les mesures suivantes avant de pouvoir innover : modifier les valeurs générales officielles ainsi que la sous-culture de la police «de première ligne»; avoir un directeur avisé qui est déterminé à mettre en oeuvre le nouveau modèle; avoir des cadres intermédiaires motivés et compétents susceptibles de mettre en oeuvre le nouveau modèle au plan opérationnel; tenir compte des innovations qui émanent des gardiens de la paix et rallier l'appui des organismes directeurs et de la communauté locale à l'égard du nouveau modèle et des risques qu'il présente.

Conclusion

En conclusion, même si certains considèrent que ce «nouveau» concept philosophique, organisationnel et opérationnel de la police n'est qu'un «simple retour aux principes fondamentaux de la police», il peut néanmoins entraîner des modifications profondes et importantes pour certains services de police. En effet, dans certains pays régis par la common law, la police a couru le risque de s'orienter à tort vers l'efficience plutôt que l'efficacité, vers la lutte contre la criminalité et l'application stricte de la loi plutôt que la paix et la sécurité du public, et vers une entreprise policière autonome plutôt qu'un partenariat avec la communauté qu'elle dessert. Les organisations de police doivent maintenant se réorienter, sur les plans organisationnel et opérationnel, vers la police communautaire.

IV LA MISE AU POINT DU CHANGEMENT

Lorsque des changements fondamentaux surviennent dans n'importe quel domaine, des ajustements s'imposent souvent à tous les niveaux. L'évolution du concept de la police s'accompagnera nécessairement de changements dans l'organisation. Ces changements ne sont pas seulement structurels, mais ils touchent également les valeurs fondamentales et l'idéologie de l'organisation. Pour réussir, l'organisation moderne doit au préalable énoncer clairement sa mission fondamentale (objectifs, moyens et valeurs). Cet énoncé sert de mesure pour évaluer les activités de l'organisation et de ligne directrice concrète pour tous les employés dans l'exercice de leurs activités journalières. Une fois l'énoncé de mission formulé, on peut s'occuper de la planification et des changements organisationnels nécessaires à l'accomplissement du mandat. Dans ce chapitre, nous examinons les secteurs de la police et les organisations policières qui devront subir des changements pour atteindre les objectifs d'un service de police progressiste dans la société canadienne contemporaine.

4.1 Un énoncé de mission[1]

Au cours des dernières années, un nombre croissant d'organismes du secteur public ont défini et annoncé publiquement leur mission. Parmi eux se trouvent certains des principaux services de police du Canada, comme la Gendarmerie royale du Canada, la Police provinciale de l'Ontario, la Sûreté du Québec et plusieurs corps de police municipaux. Les entreprises prospères, qu'elles soient publiques ou privées, ont en général une idée claire et précise de l'objectif qu'elles poursuivent. Le plan d'entreprise leur permet de fixer des objectifs stratégiques opportuns, de déterminer les moyens pertinents et de poursuivre les activités quotidiennes qui garantiront la réussite de l'organisation.

Une mission est une série de principes qui définit la nature et l'objectif ultime d'une organisation. Elle explique son orientation fondamentale, énonce les objectifs précis et les stratégies qu'elle adopte. Dans le contexte de la police, chaque service de police, surtout en vertu du modèle de police communautaire, doit déterminer ses propres méthodes pour s'attaquer au crime et au désordre, ainsi que pour gérer ses ressources. Néanmoins, il est possible de proposer un modèle de mission générale pour tous les services de police en se fondant sur les caractéristiques juridiques, culturelles et autres de la société canadienne. Étant donné que le public, les organes d'information de masse et les autres secteurs attendent de plus en plus de la police, un énoncé de mission peut favoriser la mise au point de normes d'excellence qui permettront aux services de police du pays de répondre à ces attentes.

La mission proposée dans ce document comporte trois volets : (a) la mission proprement dite, (b) un énoncé des moyens d'ensemble et (c) un énoncé des valeurs.

---

[1]Un document plus détaillé sur la mission de la police a été publié; il est possible de se le procurer en s'adressant à la Direction de la police et de la sécurité du ministère du Solliciteur général (Rapport pour spécialistes).

A) La mission de la police

La mission proprement dite est un énoncé très abstrait des idéaux que devraient poursuivre les services de police. Cette mission devrait tenir compte du fait que la police est une composante du système de justice pénale et qu'elle doit travailler de concert avec les autres composantes. Un énoncé de mission doit également refléter le fait que la police exerce ses activités au sein d'un cadre juridique où l'accent est mis de plus en plus sur les droits des particuliers. Il convient notamment de mentionner l'importance de la Charte canadienne des droits et libertés, sans toutefois oublier les autres chartes et lois pertinentes. Les tâches traditionnelles de la police, soit le maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité du public, doivent également être mentionnées dans l'énoncé de mission, de même que l'identification et l'appréhension des délinquants. À l'heure actuelle, la sécurité du public comporte l'idée que les perceptions du public et ses craintes proprement dites sont des sources de préoccupation justifiée. Étant donné l'orientation actuelle vers la prévention du crime et la police communautaire, l'énoncé doit également faire état du nouveau mandat des services de police qui ne sont plus exclusivement chargés de l'application de la loi.

L'énoncé de mission proposé semble refléter un consensus dans la société canadienne:

> En tant que composante du système de justice pénale et dans le respect de la Charte canadienne des droits et libertés, la police est responsable du maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique, elle est chargée de prévenir le crime et les infractions, d'en rechercher les auteurs et de les citer en justice. Elle a également la responsabilité de rassurer les citoyens quant aux craintes et aux préoccupations que peut engendrer le crime.

B) Les moyens utilisés

Les moyens utilisés pour atteindre les objectifs fondamentaux définis dans l'énoncé de mission général doivent être compatibles avec l'adoption du modèle de police communautaire par bon nombre de services de police. Par conséquent, il convient de mettre l'accent sur l'interaction avec les citoyens et les organismes communautaires, outre l'importance traditionnelle accordée aux patrouilles préventives et aux enquêtes criminelles. La collaboration avec le public contribue non seulement à la prévention du crime, mais elle implique également que l'on vienne en aide aux personnes en situations de crise, qu'il s'agisse d'un accident, d'un attentat criminel ou d'un autre incident qui provoque de graves souffrances. Enfin, étant donné que les services de police n'assument jamais leurs fonctions dans un vide juridique, ils doivent être prêts à communiquer avec les autres organismes de justice pénale et les divers paliers de gouvernement.

Nous recommandons les moyens suivants, généralement utilisés par l'ensemble des services de police:

> La police accomplit sa mission en appliquant le Code criminel du Canada, les autres lois et statuts fédéraux, provinciaux et municipaux, en enquêtant sur le crime et les infractions, en patrouillant son territoire, en participant à la prévention de la criminalité, en portant secours et en collaborant avec les citoyens, les organismes communautaires, le système judiciaire, les services correctionnels et les différents niveaux de gouvernement.

C) Énoncé de valeurs

Tout énoncé de mission doit refléter et promouvoir des valeurs qui sont compatibles avec le contexte juridique et culturel et les valeurs qui visent à maintenir des normes supérieures de professionnalisme. Les policiers doivent respecter et faire respecter les droits fondamentaux des citoyens. Ils doivent rendre des comptes à ceux auxquels ils offrent leurs services. Ils doivent faire preuve d'intégrité et assurer des services de haute qualité. Ils doivent en outre avoir connaissance de leurs pouvoirs et de leur aptitude à exercer une influence néfaste grave sur la vie des citoyens, au cours d'une interrogation, d'une arrestation, d'une détention, d'une perquisition, etc. Ils doivent exercer ce pouvoir discrétionnaire en faisant preuve de sensibilité et de jugement. Enfin, étant donné qu'il importe de promouvoir des relations harmonieuses avec la communauté et de réduire la violence, ils sont censés utiliser la force physique avec beaucoup de perspicacité, c'est-à-dire comme une mesure de dernier recours.

Les valeurs qui soutiennent l'ensemble du travail policier et qui sont reflétées dans chacune des actions que les policiers doivent exécuter comportent les éléments suivants:

Le policier

- soutient les principes énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés et les garanties qu'elle procure aux citoyens;

- est membre de la communauté et reflète le principe que la police est le public et le public est la police;

- travaille en partenariat avec la communauté locale en la consultant afin d'établir les priorités locales d'affectation des services de police face au crime et à l'ordre public. Il s'efforce en outre d'obtenir leur coopération dans la recherche de solutions à l'égard de ces problèmes;

- offre au public des services de qualité élevée, destinés à maintenir la sécurité, la paix et l'ordre au sein de la communauté. Il tient en outre compte des besoins spécifiques des victimes, des groupes minoritaires et vulnérables tels les femmes, les enfants et les personnes âgées;

- identifie les problèmes locaux de crime et de désordre et tient compte des causes qui les sous-tendent, tout en assurant une intervention rapide dans des incidents où des vies sont en danger;

- apaise les craintes non fondées en ce qui concerne les risques de victimisation et tout autre problème de crime et d'ordre public;

- travaille en coopération avec les autres organismes qui offrent des services au public, avec les autres niveaux de gouvernement et avec les autres composantes du système de justice pénale;

- fait un usage raisonnable et modéré des pouvoirs que lui confère la loi et est conscient des problèmes et des risques associés à l'utilisation discrétionnaire de tels pouvoirs;

- utilise la force en dernier recours lorsque aucun autre moyen ne peut l'être. Toute force doit être utilisée en respectant la nature et les circonstances de l'incident;

- se comporte de façon à maintenir la confiance et le respect du public en adoptant des normes professionnelles qui protègent de la corruption et de la mauvaise conduite, assurent l'impartialité dans l'application des lois, et protègent contre les pressions politiques et autres influences;

- est responsable devant la communauté, de façon formelle par les mécanismes démocratiques établis, ainsi que de façon informelle par les mécanismes de discussion et de consultation du public.

4.2 La planification stratégique

La planification stratégique est une notion et une méthode de gestion relativement récentes. Elle a été définie comme la démarche visant à officialiser le principe d'une organisation, sa mission, la série d'objectifs qu'elle poursuit compte tenu de son environnement, et elle inclut les plans, les politiques, la structure, les initiatives, l'affectation des ressources et les tâches à assumer au cours du cycle de planification. Il s'agit d'une méthode de planification systématique fondée sur deux hypothèses fondamentales: d'une part, aucune organisation n'existe dans un contexte isolé et il faut donc tenir compte des facteurs, tant internes qu'externes, qui se répercutent sur elle. La seconde hypothèse est que nous vivons dans un monde dynamique plutôt que statique et que le changement est normal et inévitable, et non source d'inquiétude.

Selon les concepts traditionnels, on estimait que s'il était possible d'exercer un contrôle suffisant à l'égard des activités au sein d'une organisation, la réussite serait garantie et le milieu maîtrisé. En vertu des théories d'organisation classiques, par conséquent, les gestionnaires étaient invités à simplifier les tâches et à adopter des activités courantes pour maximiser l'efficience. Dans le contexte de la police, il s'ensuivait que le rendement d'un service de police pourrait être optimisé en confiant aux agents de police des tâches directes et spécialisées, faciles à contrôler et à évaluer. Toutefois, les théories contemporaines reconnaissent que les organisations sont en interaction constante avec les forces du milieu et qu'elles doivent donc en tenir compte.

Quels sont donc les facteurs qui influent sur les services de police? Ils sont nombreux : certains sont d'ordre financier, juridique, politique, socio-culturel, technologique, démographique, et d'autres sont liés à l'environnement physique. Tous ces facteurs externes imposent des exigences à un service et il faut donc en tenir compte. L'un des éléments importants de la planification stratégique est la surveillance du milieu. Ce processus implique une surveillance constante des facteurs susmentionnés et d'autres qui influent sur l'organisation. C'est un processus permanent puisque l'on part du principe que ces facteurs évoluent constamment et que leur importance relative peut changer d'un moment

à l'autre. Ainsi, la planification stratégique n'est pas l'adaptation d'une organisation à son milieu une fois pour toutes - ce concept supposerait un environnement fixe. Les courants politiques évoluent continuellement. Les modifications législatives, comme l'adoption de la Charte des droits et libertés, la Loi sur les jeunes contrevenants, le projet de loi sur les agressions sexuelles - pour n'en citer que quelques-unes - exigent un réajustement continuel de l'attitude des services de police. Comme nous l'avons vu au chapitre 2.1, sur le plan démographique, la population canadienne est censée vieillir dans les années à venir, et ce changement s'accompagnera d'une évolution de la demande de services. Du point de vue culturel, la société canadienne est censée devenir de plus en plus diversifiée, ce qui exigera des changements dans les méthodes de recrutement et de formation. Le progrès technologique, allant des logiciels informatiques aux techniques médico-légales, est aussi un phénomène permanent. Compte tenu de ces éléments et de bien d'autres facteurs externes, il est difficile d'imaginer qu'une organisation puisse prétendre vivre dans l'isolation totale.

Depuis deux ou trois ans, la GRC, la Police de Toronto et la Police de Montréal ont mis en oeuvre une planification stratégique sur une grande échelle (voir au diagramme «C» le modèle de planification stratégique adopté par la Police de Montréal). Dans le cadre de la planification stratégique, une organisation tient compte de sa mission générale et de l'évolution des facteurs externes pour élaborer ses stratégies. Elle doit également tenir compte de son milieu interne et admettre ses propres forces et faiblesses. Les ressources humaines et financières d'une organisation, par exemple, imposent des limites aux objectifs qu'elle pourra raisonnablement atteindre. Ces ressources évoluent également continuellement en raison de l'attrition, du recrutement, de la négociation collective et d'autres facteurs. Une fois cet examen interne entrepris, les stratégies sont élaborées pour atteindre des objectifs précis. Dans le contexte du modèle de police communautaire, ces stratégies sont choisies en consultation avec les membres et les organismes de la communauté, au lieu d'être adoptées de façon unilatérale. Ainsi, même les stratégies des services de police seront élaborées en interaction avec la communauté.

La démarche de planification stratégique ne prend pas fin avec la mise en oeuvre des stratégies choisies. Il est essentiel de surveiller leur application, et l'évaluation des activités permet d'obtenir du feedback en vue de réévaluer continuellement les stratégies. Pour la police communautaire, la mesure des taux de satisfaction et de crainte du public devient une partie intégrante des évaluations de rendement. Il y a donc interaction avec le processus d'évaluation lui-même, lequel remplace la dépendance totale à l'égard des indices traditionnels du comportement criminel (par ex. taux de criminalité) établis au sein de l'organisation policière.

La planification stratégique est donc une démarche souple qui aboutit à des solutions adaptées à la situation de chaque service. En vertu de ce processus, un service de police doit établir l'équilibre entre le fait de subir simplement l'influence du milieu, d'une part, et le fait d'adopter des politiques strictes et restreintes d'autre part. Faire appel à la participation de la communauté et surveiller l'environnement ne signifient pas que les services de police ne peuvent pas faire preuve de leadership et adopter des lignes de conduite générales pour l'organisation; en fait, c'est là l'objet d'un énoncé de mission. Un service qui ne ferait que réagir aux événements vivrait dans le chaos et son personnel serait démoralisé. L'interaction entre le service de police et son environnement s'exerce à double sens. Le service façonne l'environnement qui, lui, influe sur le service. La participation de la communauté à la prévention du crime, à la solution des problèmes et à la lutte contre la criminalité,

sera entièrement fonction de l'opinion qu'elle a du rendement, de la réceptivité et de la sensibilité de son service de police.

Même dans le cadre de la planification stratégique, la police doit prendre l'initiative au lieu de se contenter de réagir. Toutes les organisations ont besoin d'une certaine stabilité. Même si l'évolution sociale est un phénomène permanent, il faut assurer une certaine continuité des tâches qu'assume le personnel. En outre, comme nous en discuterons plus loin, l'adoption de certaines valeurs fondamentales est une condition essentielle à la réussite de l'organisation. Ces valeurs fondamentales donnent les orientations de base d'une organisation. En outre, les services de police doivent faire preuve de leadership dans les domaines où le grand public ne possède pas les compétences requises. Un service de police qui se contente de réagir aux événements, sans avoir sa propre orientation et ses propres valeurs, risque d'être tiraillé dans tous les sens, la plus forte influence venant des groupes d'intérêts les plus puissants.

En matière de planification stratégique, il importe de se rappeler qu'il s'agit simplement de tracer les grandes lignes de l'orientation stratégique générale d'une organisation dans la poursuite de ses objectifs, et non d'énoncer en détail les tâches précises à assumer. L'établissement de plans détaillés et à long terme, qui supposent un environnement fixe, rend impossible toute planification stratégique. Si le modèle de police communautaire est adopté, les planificateurs doivent prévoir la participation de la communauté et les changements d'organisation en fonction de l'évolution du milieu.

PRINCIPALES ÉTAPES DE LA DÉMARCHE DE PLANIFICATION 1991-1995 DU SERVICE DE LA POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

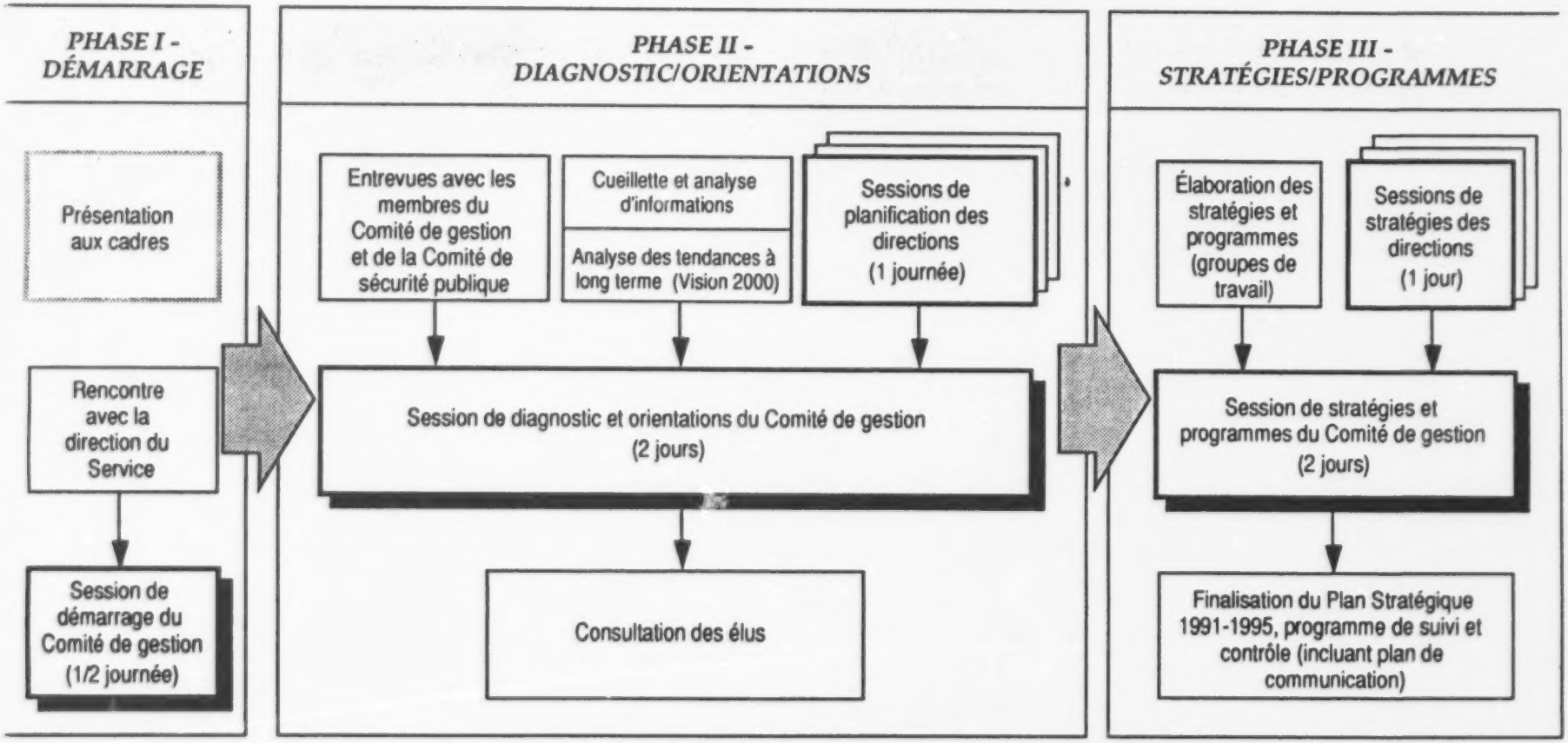


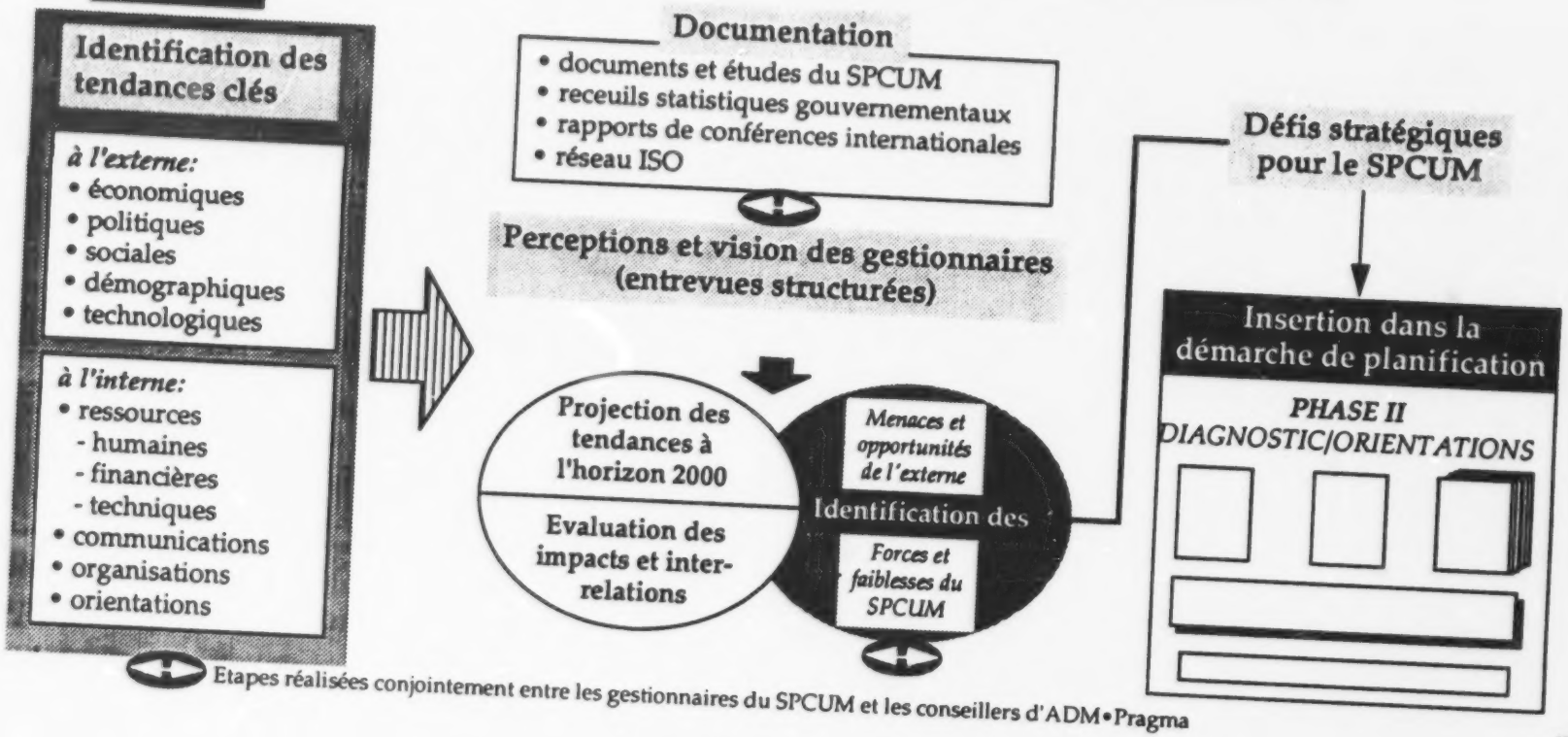
DIAGRAMME "C"

Analyse des tendances à long terme (Vision 2000)

Objectifs:

1) Identification des nouvelles réalités auxquelles le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal devra s'ajuster d'ici l'an 2000
2) Identification et analyse des facteurs internes et externes pouvant entraver ou au contraire faciliter l'ajustement du SPCUM
3) Synthèse des défis stratégiques

Démarche:



Etapes réalisées conjointement entre les gestionnaires du SPCUM et les conseillers d'ADM•Pragma

DIAGRAMME "C" (suite)

4.3 La recherche de l'excellence

L'énoncé de mission présenté ci-dessus souligne l'importance pour la police de poursuivre des objectifs généraux, comme le maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité dans la communauté, plutôt que des buts restreints, comme des arrestations. Lorsque la police se limite à des activités aussi restreintes et que l'imputabilité des agents de police est fonction de facteurs comme le nombre de contraventions émises et d'arrestations effectuées, il y a facilement une grande confusion entre la fin et les moyens du travail du policier. Il est facile d'oublier que l'émission de contraventions et les arrestations constituent de simples stratégies dans la poursuite d'objectifs plus fondamentaux.

L'énoncé de mission met également l'accent sur l'excellence de la police, ce qui implique la qualité du service plutôt que la simple efficience. En outre, l'énoncé sous-entend que la police doit être guidée par des valeurs fondamentales, par exemple celles liées à l'intégrité, au respect des droits de la personne et au recours restreint à la force physique, et non par des préoccupations mesquines et concrètes concernant l'organisation. De toute évidence, si l'on veut tenir compte de façon permanente des besoins de la communauté, comme on doit le faire dans le cadre de la police communautaire, il faut accorder une plus grande attention aux critères plus abstraits bien que moins mesurables de la qualité du service et du respect des valeurs par les policiers.

En discutant de l'excellence de la police, il est utile de se reporter au livre sur la gestion de Thomas Peters et Robert Waterman qui a été un succès de librairie : In Search of Excellence. Leurs observations au sujet des entreprises qui ont atteint à l'excellence et à la réussite s'appliquent parfaitement aux organismes du secteur public, comme la police, surtout compte tenu de l'intérêt actuellement suscité par la police communautaire.

Selon Peters et Waterman, les organismes doivent être souples et dynamiques, et capables de s'adapter à l'évolution constante de leur environnement. Les organisations qui attachent trop d'importance aux stratégies, aux règlements officiels, à la planification logique et aux méthodes rigides se comportent comme si elles fonctionnaient dans un vide social. Les auteurs insistent sur la faculté d'adaptation, la créativité et l'orientation vers les personnes plutôt que vers les gadgets et la technologie. Ils insistent également sur l'initiative et le risque, par opposition à la planification et au contrôle. Selon les auteurs, il vaut mieux agir et faire des erreurs à l'occasion que de rester sur la défensive et craindre l'erreur au point de créer une organisation stagnante.

Le modèle logique de planification qui fait partie intégrante du credo de la police professionnelle met l'accent sur la structure organisationnelle et suppose que chaque personne va exécuter de façon automatique le plan de l'organisation. C'est le rôle de chaque poste, et non de chaque employé, qui compte, puisqu'on suppose que tous ceux qui occupent le même poste se comporteront de façon identique. La planification logique, poussée à l'extrême, ne tient aucun compte des différences personnelles, ni des sous-cultures officieuses même si ces facteurs peuvent influer davantage que les structures et plans officiels sur les mesures que prend l'organisation. Peters et Waterman soutiennent qu'il est possible de diriger les éléments «faciles», comme les marginaux, les intuitifs et les irrationnels, au lieu ne pas s'en occuper. Selon toute vraisemblance, des sous-cultures marginales qui sabotent les objectifs officiels de l'organisation seront moins susceptibles de voir le jour si l'on tient

compte des employés au lieu de les «diriger» simplement. Selon les auteurs, c'est le retour aux valeurs fondamentales et à la personne humaine qui contribue à l'excellence, plutôt que les plans et structures complexes. À leur avis, ce qui caractérise les entreprises très prospères, c'est l'intensité ou la passion partagée par tous les employés de la société à l'égard du produit et de la clientèle.

Peters et Waterman proposent quelques principes de gestion fondamentaux. En ce qui a trait à l'élaboration de solutions novatrices et au risque, ils préconisent la création de petits groupes en vue de parrainer une idée, au lieu de consulter toute l'organisation. Le produit (programme) pourrait être mis à l'essai sur une petite échelle et modifié en conséquence. Cette décentralisation est parfaitement adaptée à la police communautaire.

Les auteurs soulignent également l'importance d'entretenir des liens étroits avec le client. Dans un ouvrage suivant intitulé A Passion for Excellence, Peters and Nancy Austin parlent de l'«odeur» du client pour expliquer à quel point il est essentiel de connaître intimement les besoins et les problèmes du client. Dans la police, bien entendu, le client/consommateur final des services de police est la communauté. Bien connaître les clients est non seulement essentiel pour leur fournir des services de qualité, mais c'est également une façon de provoquer de nouvelles idées et de prévoir les nouvelles tendances. Un service de police axé sur un modèle de service communautaire doit absolument prêter une oreille très attentive aux membres de la communauté s'il veut répondre à leurs préoccupations. Tout comme la satisfaction des besoins du client est l'objectif fondamental des entreprises prospères, la satisfaction de la communauté est l'objectif fondamental de la police communautaire.

Les organisations les plus performantes considèrent également les simples employés comme une source essentielle d'idées et de services de qualité, plutôt que comme de simples «auxiliaires». Grâce à cette attitude, elles hésitent de créer les rapports d'affrontement (nous/ils) entre les travailleurs et la direction qui aboutissent à la polarisation, la démoralisation et au sabotage des objectifs de l'organisation. La police communautaire dépend en partie de la confiance accordée aux agents de police pour résoudre les problèmes directement avec les citoyens (sans l'intervention constante de ses supérieurs).

Le directeur général d'IBM a déclaré que «l'orientation fondamentale d'une organisation est davantage en rapport avec ses réalisations que les ressources économiques ou technologiques, la structure organisationnelle, l'innovation et l'opportunité». À la lumière de ce qui précède, il convient d'insister fortement sur certaines valeurs fondamentales sur lesquelles se fondent les activités d'un service de police, comme celles que renferme l'énoncé de mission proposé ci-dessus, puisqu'elles représentent la base du travail de la police. Les stratégies, la technologie, la planification et la gestion des ressources découlent de cette base. Peters et Waterman parlent dans leurs ouvrages des «facultés d'adaptation» des entreprises qui atteignent à l'excellence. Elles favorisent fortement l'autonomie et la décentralisation, mais défendent assidûment les valeurs fondamentales de l'organisation. Elles font en sorte que ces valeurs soient respectées dans toute l'organisation.

Enfin, les auteurs indiquent que les entreprises qui connaissent le plus de succès ont une organisation simple et un nombre restreint de cadres supérieurs. Un maximum d'employés participent aux activités courantes. Même les cadres supérieurs suivent de près ce qui se passe aux premières lignes. Il est évident qu'une spécialisation excessive et une trop grande prise de conscience de son statut créent un isolement entre les dirigeants et les employés.

4.4 L'importance des valeurs

L'énoncé de mission qui figurait au début de ce chapitre énonce les valeurs qui peuvent être considérées comme les principes de base de la police au Canada. La présente partie examine les raisons pour lesquelles une bonne organisation doit absolument reposer sur certaines valeurs. Les écrits contemporains qui traitent de l'organisation insistent beaucoup sur l'importance de s'entendre sur certaines valeurs fondamentales pour parvenir à l'excellence. Les valeurs constituent les fondements de l'organisation et il n'est pas possible de les remplacer par des diagrammes, des stratégies complexes, des techniques ou des tactiques. La plupart du temps, elles ne sont pas formulées, mais elles transparaissent dans les actes et les déclarations du personnel. Lorsqu'un policier omet d'aider une vieille dame à traverser la rue, refuse d'intervenir pour faire cesser le vacarme et le chahut dans le voisinage d'une boîte de nuit et hésite à intervenir dans un cas de violence familiale, on peut en conclure qu'il se contente d'appliquer la loi et qu'il voit peu d'intérêt à régler les problèmes communautaires ou à aider les citoyens.

Les valeurs auxquelles souscrivent les gestionnaires jouent un rôle crucial étant donné qu'elles influent sur le fonctionnement de toute organisation. Il n'y a pas deux personnes qui ont des valeurs identiques, mais un certain consensus s'impose au sujet des valeurs fondamentales. L'énoncé de mission présenté dans la partie précédente propose une série de valeurs. Les valeurs formulées par écrit et publiquement sont importantes, dit-on, ne serait-ce que pour forcer la direction à s'entendre sur au moins certaines valeurs de base. Les valeurs formulées de façon explicite et régulière ont de meilleures chances de faire partie intégrante d'une organisation. Une fois que les employés ont assimilé ces valeurs, il est moins nécessaire d'exercer un contrôle serré pour veiller à leur application. Les valeurs confèrent également de l'importance aux activités des employeurs et donnent une signification aux tâches accomplies par les employés qui, autrement, resteraient isolées de l'ensemble. L'énoncé des valeurs fait également savoir au public et au gouvernement que l'organisation est disposée à se prêter à leur examen. Cette transparence incite le personnel à rechercher l'excellence, lui confère un sentiment de fierté et l'empêche de se placer sur la défensive.

Ces résultats positifs ne peuvent être atteints que si les valeurs et leur application remplissent certaines conditions. Elles doivent être uniformes et soigneusement classées par ordre de priorité. La police doit toujours maintenir un juste équilibre entre le maintien de l'ordre et la lutte contre la criminalité d'une part, et la protection des libertés civiles, d'autre part. Un service de police doit clairement préciser quelles sont les valeurs qui doivent avoir la priorité. Il se peut que, lorsque des vies sont en danger, l'intérêt collectif l'emporte sur les droits du suspect si ces droits sont en opposition. D'un autre côté, en cas d'infractions moins graves, il peut être raisonnable de faire passer les droits de l'individu avant ceux de la collectivité. Un service de police doit résoudre ses conflits

de façon à adopter un comportement uniforme et à éviter d'inciter son personnel à adopter, secrètement, un comportement différent. D'autre part, pour éviter l'apparition, au sein de l'organisation, de sous-cultures qui sabotent les objectifs officiels de l'organisation, il faut que les valeurs se fondent sur les réalités du milieu de travail. La participation des employés est donc essentielle. Les valeurs qui ne peuvent pas être appliquées deviennent une faiblesse étant donné que la direction s'efforce de réaliser l'impossible.

Il faut également limiter le nombre des valeurs. Un nombre excessif de valeurs disperse les efforts et sème la confusion dans l'esprit du personnel. Les valeurs adoptées doivent donc avoir une grande portée et une certaine profondeur.

Pour être utiles, les valeurs doivent contribuer à améliorer le rendement. Il faut qu'elles soient reliées aux principaux objectifs d'une organisation. Si le principal objectif d'un corps policier est de donner au public un meilleur sentiment de sécurité, il faut attacher une valeur importante aux activités propres à dissiper les craintes et à empêcher le désordre. Quand une organisation a des valeurs et des objectifs incompatibles, la pagaille y règne.

Il faut également, dit-on, que les valeurs soient attrayantes et confèrent à tous les employés un sentiment de fierté. En ce sens, la valeur que les services de police professionnels attachent traditionnellement à l'application pure et simple de la loi semble moins attrayante que le règlement des problèmes et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens. Ces dernières valeurs sont positives au lieu d'être négatives (comme la lutte contre la criminalité) et elles confèrent au personnel le sentiment d'accomplir une importante mission. Même si certaines tâches sont les mêmes, une mission qui consiste à aider les braves gens au lieu de se battre contre les criminels tend davantage à promouvoir l'altruisme. Les activités ayant des résultats positifs sont plus encourageantes que celles dont les résultats sont négatifs et qui n'ont que des répercussions indirectes et intangibles sur la collectivité. Un policier qui aide un groupe de citoyens à régler un problème qui préoccupe le voisinage recevra probablement la gratitude des citoyens ce qui lui apportera une rétroaction positive directe et assez immédiate. Par contre, l'arrestation d'un suspect est une tâche assez ingrate qui apporte seulement la satisfaction de savoir que la collectivité s'en trouvera un peu mieux. Il semblerait que les activités policières communautaires favorisent davantage les valeurs positives et qu'elles motivent donc mieux le personnel que les activités policières traditionnelles.

4.5 Le leadership

La réévaluation actuelle du rôle et des fonctions que la police doit exercer dans notre société représente de gros défis pour les dirigeants de la police. Des changements rapides et constants, à la fois internes et externes, nécessitent un leadership plus adaptable et nettement différent du leadership traditionnel. Parmi les pressions externes figurent l'accroissement de la demande de services de police, les restrictions budgétaires, l'évolution de la criminalité et le mécontentement vis-à-vis des méthodes policières actuelles. Pour ce qui est des pressions internes, les corps policiers doivent s'adapter à un personnel mieux instruit, aux changements technologiques et à des méthodes d'enquête plus perfe tionnées. Selon certains, le dirigeant de l'avenir devrait être un surhomme

possédant l'expérience dans le domaine de la police, de la sociologie, des relations de travail, des communications et de l'administration. Il ne fait aucun doute que les dirigeants de l'avenir devront avoir une formation diversifiée et manifester suffisamment de créativité et de courage pour faire face à une multitude de pressions et d'exigences.

Même si le mouvement en faveur de la police communautaire est amorcé depuis plusieurs années, les changements dans l'organisation policière n'ont pas été rapides. L'un des facteurs qui font obstacle au changement est la façon dont les gestionnaires sont parvenus à leur poste. Normalement, ils gravissent un à un les échelons de la hiérarchie parce qu'ils appliquent bien les techniques policières et se conforment aux traditions de la police. Ils ont été décrits comme des spécialistes bien formés qui administrent le statu quo.

Un deuxième facteur qui s'oppose au changement est la culture policière actuelle qui résulte d'un sentiment d'isolement par rapport à la collectivité et qui perpétue ce sentiment. Leur souci de combattre la criminalité et leur attitude distante ainsi que l'incompréhension que manifeste le public quant au caractère déplaisant de certaines tâches policières, a amené les policiers à se méfier des gens de l'extérieur et à manifester entre eux un grand esprit de camaraderie. La solidarité policière est sans doute un élément positif, mais l'insularité de la culture policière peut s'opposer à une plus grande interaction avec le public.

Le présent document a déjà décrit en détail certains changements stratégiques qui s'imposent pour s'orienter vers la police communautaire. Il faudra apporter des changements structurels dans les organisations policières pour que ce changement se produise. La décentralisation est indispensable afin que les policiers communautaires disposent d'une plus grande autonomie pour résoudre les problèmes communautaires. Une structure centralisée n'incite pas non plus à penser que le public et les policiers doivent collaborer pour établir la mission de la police et mettre sur pied des stratégies pour résoudre les problèmes persistants. Les spécialistes devront être remplacés par des généralistes, soit des policiers communautaires, qui régleront les multiples problèmes de leur ressort. Un leadership autocratique fondé sur le commandement et le contrôle devra céder la place à une forme de coopération qui conférera au personnel davantage de responsabilités et de pouvoirs discrétionnaires. L'évaluation du rendement devra tenir compte non plus de l'efficacité (nombre d'arrestations et de contraventions), mais de la qualité de la vie.

Pour orchestrer des changements aussi fondamentaux, les dirigeants devront posséder de grandes capacités et avoir aussi beaucoup de persévérance pour surmonter la résistance à tous les niveaux. Il est essentiel d'avoir des aptitudes pour la communication et les relations interpersonnelles étant donné que les rapports avec le public augmenteront et que les relations avec les subalternes prendront un caractère plus égalitaire. Le défi consistera à favoriser une culture policière orientée vers l'extérieur pour remplacer la culture actuelle qui est isolée de la collectivité.

Pour rendre les services de police plus adaptables et mieux orientés vers la collectivité, il faut modifier, sur plusieurs plans, leur mode de gestion. Premièrement, la police traditionnelle se caractérisait par une gestion bureaucratique qui tenait compte, avant tout, des besoins de la bureaucratie. La police communautaire doit tenir compte des besoins du public et faire participer les citoyens à la prévention de la criminalité et au règlement des problèmes. Par conséquent,

l'organisation devra s'adapter à la collectivité plutôt que l'inverse de façon à assurer le meilleur service qui soit à ses clients: cette approche a été qualifiée de "gestion stratégique". La gestion stratégique exige des dirigeants policiers une connaissance approfondie des problèmes et des besoins communautaires. Il faut pour cela se livrer à une surveillance permanente de la collectivité en établissant des réseaux en collaboration avec les citoyens et des mécanismes, tels que des mini-postes de police, pour inciter les citoyens à venir soumettre leurs préoccupations. À partir de ces contacts continus avec la collectivité, les dirigeants pourront élaborer des stratégies à long terme. Ces stratégies s'imposent pour que l'on sache dans quelle direction le service s'oriente. Ces stratégies devraient être des lignes directrices plutôt que des ordres à suivre étant donné qu'elles doivent être suffisamment souples pour tenir compte des changements survenant dans la collectivité et suffisamment générales pour permettre au simple agent de police d'exercer des pouvoirs discrétionnaires et de prendre des initiatives.

La police traditionnelle se souciait surtout de questions administratives comme la planification, l'établissement des budgets, l'organisation et le contrôle. La police communautaire doit mettre à profit les talents du personnel du service étant donné que chaque employé devra prendre davantage de décisions, assumer de plus grandes responsabilités et user de son entregent au lieu de simplement obéir aux ordres. Les dirigeants devront trouver des moyens d'administrer le personnel de façon à le motiver et à tirer le meilleur parti de ses capacités. Comme dans le secteur privé, il faut se rendre compte que les employés constituent la principale ressource d'une organisation et qu'une importance excessive attachée à l'administration représente une perte de temps et empêche le personnel de l'organisation de manifester son talent et son énergie.

Les dirigeants policiers doivent également se rendre compte que le mouvement vers la police communautaire n'est pas un changement ponctuel après lequel l'organisation pourra de nouveau se reposer sur ses lauriers. La police communautaire repose sur le principe que l'organisation policière doit s'ouvrir à la collectivité et reconnaître que les besoins de celle-ci, de même qu'une multitude d'autres facteurs externes, sont en constante évolution. Les dirigeants doivent donc s'adapter et adapter également les structures de l'organisation à ce monde dynamique au lieu de gérer le statu quo. Autrement dit, ils doivent "apprendre à aimer le changement". Le changement doit être considéré comme normal et non pas comme un indice de crise. Les vrais dirigeants provoquent des changements au lieu de se contenter de s'y adapter. Les dirigeants de la police doivent apprendre à surveiller de près tous les aspects de leur environnement et adapter leur organisation rapidement en fonction des changements observés. La grande quantité d'informations qu'ils recevront, surtout dans les services orientés vers la collectivité, leur permettra de discerner les tendances qui serviront de base aux stratégies qu'ils élaboreront.

Enfin, les dirigeants doivent diriger. La plupart d'entre nous seront d'accord pour dire que les actes comptent plus que les paroles pour influencer les autres. Les actes et les caractéristiques des dirigeants politiques ont de profondes répercussions sur le comportement de l'ensemble de l'organisation. Pour inspirer le respect et la confiance, les dirigeants doivent être considérés comme intelligents, justes, honnêtes, courageux et persévérants. À l'époque de changements que nous vivons, non seulement ils doivent être souples, adaptables et savoir faire leur autocritique pour affronter l'environnement externe, mais ils doivent être en mesure d'inspirer le respect et de servir d'exemples au personnel subalterne. Le nouveau modèle policier exige en effet que le personnel, à tous les

échelons, soit prêt à accepter les idées nouvelles et les apports extérieurs au lieu de se replier sur lui-même et d'être sur la défensive. Les dirigeants doivent donc ouvrir la voie à cette nouvelle ouverture en manifestant eux-mêmes ces caractéristiques. Mais surtout, les dirigeants des organisations qui adoptent le modèle de police communautaire doivent avoir l'esprit d'équipe et reconnaître le rôle joué par le personnel de tous les échelons de la hiérarchie. On ne peut pas adopter ce modèle et considérer les employés comme les simples rouages d'une grande machine.

4.6 L'organisation policière et le changement

Nous verrons ici la façon dont les services de police devraient être organisés dans l'ensemble du pays. À l'heure actuelle, les dispositions sont très complexes et asymétriques. Les corps policiers varient sur le plan de la taille et de la complexité, allant de la GRC qui s'occupe aussi bien des affaires criminelles internationales que de la police rurale, aux corps policiers municipaux composés d'un seul agent de police. Deux des dix provinces, l'Ontario et le Québec, ont leurs propres corps policiers, mais les provinces restantes n'en ont pas.

On se demande notamment si la GRC devrait continuer à faire la police au niveau municipal et rural ou si ses fonctions devraient être confiées à une police provinciale. L'argument invoqué en faveur de l'établissement de forces policières provinciales dans les huit provinces qui n'en ont pas est que la GRC est trop importante et qu'en raison de sa centralisation, elle répond mal aux besoins locaux. Les détachements locaux procèdent selon les mêmes méthodes que ce soit au Yukon ou à l'île-du-Prince-Édouard. D'autre part, l'administration de la justice est, en vertu de la Constitution, du ressort des provinces. Cela peut susciter des conflits de compétence du fait que les détachements locaux de la GRC doivent appliquer à la fois la Loi sur la GRC et la législation provinciale. Par conséquent, l'imputabilité ultime de ces services locaux n'est pas claire.

Selon l'argument en faveur du statu quo, la GRC est une organisation prestigieuse et de réputation internationale qu'il ne faudrait pas restructurer. Le fait qu'elle assure des services de police, à contrat, à de nombreuses municipalités indique, selon cet argument, qu'elle fournit un service de qualité et économique. De plus, la GRC possède une longue expérience de la police traditionnelle et des questions plus complexes telles que la criminalité dans le monde des affaires. Pour réfuter ces arguments certains font valoir que les deux corps policiers provinciaux qui existent actuellement en Ontario et au Québec sont également compétents sur le plan technique et ont démontré leur capacité à régler les affaires criminelles très spécialisées.

La régionalisation des services policiers pose également un problème sur le plan de l'organisation. En Ontario et au Québec, il y a environ 70 services de police municipaux qui emploient cinq policiers ou moins. Il s'agit de voir si ces municipalités n'auraient pas avantage à se regrouper avec d'autres localités pour constituer une police régionale. Cette fusion a été assez fréquente en Ontario. Il y a du pour et du contre, mais peu d'études ont été faites jusqu'ici pour démontrer de façon concluante les avantages de la régionalisation.

Selon les partisans de la régionalisation, le service s'améliorera tandis que les frais diminueront. Ils estiment que la fusion réduira les frais administratifs totaux et que l'effectif total d'un corps policier régional pourra être inférieur à l'effectif de tous les corps municipaux réunis. Ils font également valoir qu'une police régionale permet une meilleure surveillance du personnel et qu'elle dispose de services de soutien supérieurs. Il est également possible de partager certaines installations et notamment celles qui servent à la formation. D'autre part, les délinquants n'ont pas tendance à respecter les frontières des municipalités. Lorsque des petites municipalités sont voisines l'une de l'autre, il y a beaucoup de va-et-vient et il est donc plus logique de coordonner ses efforts que d'agir isolément. De plus, les petits services policiers n'ont pas les ressources et les compétences requises pour enquêter sur les infractions complexes. Ils auraient donc fortement tendance à appliquer la loi selon les méthodes traditionnelles.

Les adversaires de la régionalisation font valoir principalement que les corps policiers régionaux ne tiennent pas compte aussi bien des besoins et des valeurs des collectivités que la police locale plus petite. Par conséquent, le public en est moins satisfait que de la police locale. Ils affirment également que les tenants de la régionalisation n'ont pas encore démontré la validité de l'argument concernant les économies d'échelle. Tout le monde n'est pas convaincu que les petits services policiers gaspillent plus ou assurent un service de qualité inférieure. La fusion des forces policières de la Communauté urbaine de Montréal a entraîné la mutation des policiers des banlieues vers le centre-ville. Pour compenser cette perte, certains quartiers résidentiels ont engagé des agents de sécurité privés ou mis sur pied des services de sécurité publique parallèles pour patrouiller les rues. De toute évidence, ils sont mécontents des services obtenus à la suite de la fusion et tout calcul du coût de la régionalisation doit tenir compte des frais supplémentaires qu'entraînent les services privés.

La régionalisation ne doit pas nécessairement se faire à 100 %; il est possible d'adopter un modèle mixte. Lorsque plusieurs petites municipalités se côtoient, elles peuvent conserver une force policière réduite pour se charger des patrouilles courantes. Cette petite force peut s'adapter aux besoins de chaque communauté. En même temps, il est possible de régionaliser les services plus spécialisés. Par conséquent, il est possible de régionaliser les enquêtes et l'analyse des crimes et de former des brigades spéciales au niveau régional étant donné qu'il n'est pas rentable de remplir ces fonctions dans chaque municipalité.

Le mouvement en faveur de la régionalisation s'inscrit dans l'une des principales tendances de la police, soit la décentralisation. La police communautaire requiert une décentralisation à deux niveaux: au sein des organisations policières et entre les divers niveaux de la police. Elle exige également de plus grands pouvoirs discrétionnaires pour les simples agents de police afin qu'ils puissent s'adapter aux situations particulières et aux besoins manifestés par les citoyens. La nécessité d'amener les services de police à mieux répondre aux besoins de la collectivité semble également favoriser la formation de services locaux plus petits et oblige à confier de plus grands pouvoirs aux policiers locaux. En même temps, nous assistons à la constitution de commissions de police provinciales et à l'élaboration de normes pour les services de police. D'autre part, lorsque la police locale est assurée par des forces policières de grande envergure comme la GRC, il est possible d'appliquer des normes plus élevées de façon plus uniforme. Le service présente une qualité uniforme et prévisible, mais il manque de saveur locale. Les forces de plus grande envergure ont tendance à planifier davantage à long terme qu'à se contenter de réagir après une infraction. Elles

ont également tendance à appliquer des normes de rendement plus élevées grâce à des vérifications plus systématiques. Il s'agit donc de voir s'il vaut mieux opter pour ces avantages ou pour le choix et la diversité communautaires.

À l'avenir, il faudra également faire des choix en fonction de l'organisation interne des services de police. Jusqu'ici, les forces policières ont été organisées de façon paramilitaire. Les nouvelles recrues suivaient une formation de base uniforme et, quelles que soient leurs capacités et leur motivation, elles commençaient leur carrière comme simples agents et gravissaient un à un les échelons de la hiérarchie jusqu'au poste d'enquêteur et de directeur. L'apprentissage se faisait surtout en cours d'emploi. Celui qui obtenait de bons résultats ou qui accumulait un certain nombre d'années d'ancienneté passait à l'échelon supérieur. Néanmoins, un bon agent ne fera pas nécessairement un bon enquêteur ou administrateur. Dans toute hiérarchie, le "principe de Peter" peut s'appliquer dans bien des cas étant donné qu'il n'est pas nécessaire de suivre une formation spéciale pour atteindre les échelons supérieurs; il suffit de faire la preuve de sa compétence aux échelons inférieurs. Du point de vue économique, une personne qui n'a que des talents modestes peut, grâce à l'ancienneté, atteindre un niveau bien au-dessus de ses capacités et elle doit être rémunérée en conséquence.

Le tableau 7 propose une solution pour remplacer ce modèle organisationnel paramilitaire. Selon ce modèle, qui est également désigné comme le "modèle par paliers", les services de police seraient divisés en un certain nombre de niveaux où des mutations latérales se feraient aux échelons supérieurs comme c'est le cas dans la plupart des organismes publics ou privés. Bien sûr, ce modèle sous-entend un service d'assez grande envergure.

Le tableau 7 donne un exemple de la façon dont ce modèle fonctionnerait. Dans cet exemple, un service serait divisé en cinq niveaux: agent, policier communautaire, policier spécialisé, policier gestionnaire et civil (ce dernier pourrait entrer à des niveaux différents). Même s'il est possible d'obtenir de l'avancement d'un niveau à l'autre, la progression ne serait pas automatique. Une personne qui entrerait comme agent resterait à ce niveau à moins de retourner suivre des cours et de recevoir une formation pour devenir, par exemple, policier communautaire. Elle ne serait pas promue automatiquement, comme par le passé étant donné que la réussite comme agent ne garantit pas que l'intéressé pourra s'acquitter des tâches plus complexes qu'exige le poste de policier communautaire. Selon ce modèle hypothétique, l'agent devrait être titulaire d'un diplôme d'études secondaires et il recevrait une formation dans un institut de police qui porterait surtout sur les capacités physiques, l'utilisation d'un revolver de service, le conditionnement physique, l'autodéfense, etc. Il suivrait périodiquement des cours de perfectionnement. Les tâches de l'agent comprendraient la surveillance, la circulation et la réponse aux appels simples comme les accidents et le déclenchement des systèmes d'alarme. Son traitement pourrait atteindre environ 30 000 $ au bout de trois ans après quoi il aurait droit à des augmentations en fonction du mérite et de l'expérience. À l'heure actuelle, les agents de première classe des grandes villes du Canada gagnent beaucoup plus que ce montant. Néanmoins, cette échelle salariale pourrait convenir compte tenu des fonctions de l'agent et de son niveau d'instruction.

Étant donné l'importance que l'on attache actuellement à la police communautaire, on pourrait créer le poste de policier communautaire. Ce poste exigerait beaucoup d'entregent étant donné que ce policier serait directement et régulièrement en contact avec le public. Pour y accéder, il faudrait

posséder au moins un diplôme d'un collège communautaire et une formation enrichie (p. ex. cours en sciences sociales et formation policière enrichie). Cet agent se chargerait de la plupart des patrouilles régulières et réglerait les problèmes de la communauté. Son salaire correspondrait davantage à celui de l'agent de première classe actuel (40 000 $ à 50 000 $) et il faudrait également accorder des augmentations selon le mérite en tenant compte de l'importance que la qualité du service revêt pour la police communautaire.

Le niveau suivant comprendrait les policiers spécialisés qui effectueraient des enquêtes et constitueraient des escouades spéciales (p. ex. vol, homicide, prise d'otage). Ce poste exigerait un diplôme collégial ou universitaire de premier cycle de même qu'une formation spécialisée dans un institut de police. Le niveau de rémunération serait supérieur au salaire moyen du policier communautaire, mais le meilleur policier communautaire pourrait atteindre un salaire équivalent à celui du niveau 3 grâce à la rémunération au mérite.

Le niveau suivant serait celui de policier gestionnaire. Il faudrait posséder, pour occuper ce poste, un diplôme secondaire de premier ou de deuxième cycle et recevoir une formation policière spéciale comme celle que dispense le Collège canadien de police. La formation permanente comprendrait des cours de formation de cadre qui pourraient être offerts par des spécialistes de l'entreprise privée. Les gestionnaires se chargeraient des tâches administratives, ils assumeraient la responsabilité des programmes et des politiques et effectueraient ou, du moins, coordonneraient des recherches. Leur niveau de rémunération serait celui des gestionnaires de l'entreprise privée, mais il serait quand même fonction de la taille et des ressources du service.

Le dernier niveau à envisager est celui de civil. Les civils ne constitueraient pas un niveau comme tel, mais ils entreraient à divers niveaux pour se charger de fonctions diverses allant du secrétariat et du travail de bureau à des tâches hautement spécialisées comme les enquêtes sur les infractions économiques et la balistique.

Étant donné qu'il n'y aurait pas, normalement, d'avancement d'un niveau à l'autre, il faut établir un certain nombre d'échelons pour chaque niveau de façon à inciter les employés à avoir un bon rendement. S'il y a une progression d'un niveau à l'autre, elle doit s'accompagner du perfectionnement requis sur le plan de l'éducation et de la formation de même que de la hausse de salaire correspondante.

TABLEAU 7

UN MODÈLE DE CLASSIFICATION DES POLICIERS PAR PALIERS

TITRE	NIVEAU DU RECRUTEMENT	FORMATION	TÂCHES	SALAIRE
AGENT	COLLÉGIAL 2	INSTITUT DE POLICE 1	SURVEILLANCE STATIONNEMENT CIRCULATION ACCIDENT AMBULANCE ALARME	25 000 $ À 35 000 $
POLICIER COMMUNAUTAIRE	COLLÉGIAL 3 OU UNIVERSITÉ	INSTITUT DE POLICE 2	PATROUILLE ACTIVE PRÉVENTION RÉPRESSION RELATIONS COMM.	35 000 $ À 55 000 $
POLICIER SPÉCIALISÉ	COLLÉGIAL 3 OU UNIVERSITÉ	INSTITUT DE POLICE 3	ENQUÊTES ESCOUADES PRÉVENTION	55 000 $ À 65 000 $
POLICIER - GESTIONNAIRE	COLLÉGIAL 3 OU UNIVERSITÉ	INSTITUT DE POLICE ET UNIVERSITÉ	ADMINISTRATION POLITIQUES PROGRAMMES RECHERCHES	65 000 $ À 95 000 $
DIRECTEUR DE POLICE	UNIVERSITÉ	UNIVERSITÉ	ADMINISTRATEUR LEADERSHIP COMMUNICATEUR	COMPARABLE: ENTREPRISE PRIVÉE

4.7 L'efficacité et l'efficience

Dans quelle mesure la police fait-elle bien son travail? Dans quelle mesure est-elle rentable? Voilà le genre de questions que l'on se pose pour toutes les organisations et pas seulement la police. Étant donné que les forces policières locales absorbent une bonne partie des budgets municipaux, les contribuables ont le droit de savoir où va leur argent et si la police répond vraiment à leurs besoins. La progression du consumérisme a poussé les citoyens à poser davantage ce genre de questions. L'époque où les citoyens et les médias se soumettaient passivement à la police et acceptaient les yeux fermés ses méthodes et pratiques est révolue.

Avant d'aborder les questions concernant l'évaluation du rendement de la police, il faut se pencher sur les implications de ce genre d'évaluation. Même si, dans tous les secteurs, on insiste beaucoup sur l'imputabilité, il est important de souligner que non seulement les évaluations reflètent le rendement, mais elles l'influencent profondément. Si les policiers sont jugés en fonction du nombre de contraventions qu'ils donnent, ils mettront davantage l'accent sur les contraventions qu'ils ne le feraient dans un service où ce n'est pas un critère de rendement. Par conséquent, la direction des services de police progressistes doit se rendre compte que les facteurs qui entrent en ligne de compte pour l'évaluation du rendement vont déterminer le comportement du personnel de l'organisation. Il faut donc veiller soigneusement à aligner les mesures du rendement sur les objectifs de l'organisation. Également, les élus et les commissions de police doivent évaluer le rendement de l'ensemble d'un corps policier (ou celui d'un chef de police) en sachant bien dans quelle mesure les critères qu'ils adoptent influeront sur l'orientation de l'organisation.

Les critères utilisés jusqu'ici pour procéder à une évaluation officielle ou officieuse (p. ex. par les médias) des corps policiers comprenaient le taux de criminalité dans la juridiction, le taux d'arrestations, le taux de règlements, la rapidité des réponses et le nombre de policiers par habitant. Tous ces critères sont problématiques à certains égards.

Le taux de criminalité est un mauvais critère pour mesurer le rendement étant donné que toutes sortes de forces sociales sans rapport avec le comportement de la police influent sur le taux de criminalité; en fait, les preuves recueillies jusqu'ici laissent entendre que la plupart des initiatives policières traditionnelles telles que les patrouilles de prévention et l'intervention rapide n'ont que des répercussions minimes sur la criminalité. Les facteurs socio-économiques, la démographie, la cohésion du quartier, les caractéristiques familiales, l'alcoolisme et la toxicomanie et les facteurs culturels déterminent davantage le taux de criminalité que les actes de la police. Il n'est pas possible d'attribuer à la police l'augmentation du taux de criminalité pas plus qu'elle ne peut s'attribuer le mérite de sa diminution.

Le taux d'arrestations n'est pas non plus un bon critère. Les services de police sont loin de se contenter d'arrêter les gens. Ils entreprennent également des programmes de prévention de la criminalité, par exemple. D'autre part, lorsqu'ils procèdent à une arrestation, elle dépend en grande partie des renseignements que les victimes et témoins fournissent à la police. Il est très rare que les arrestations résultent de techniques d'enquête ou d'analyses de laboratoire complexes. En outre, un taux d'arrestations élevé ne reflète pas nécessairement l'efficacité du service mais simplement, de la

part de la force policière, une tendance à arrêter les suspects plutôt qu'à les avertir ou à les déjudiciariser.

Le taux de règlements est également un critère douteux étant donné qu'on peut le manipuler en adoptant une définition plutôt vague de ce qui constitue le règlement d'un cas. Le taux de règlements peut être gonflé au moyen de certaines manoeuvres consistant notamment à conclure une entente avec le suspect pour l'amener à confesser le maximum d'infractions.

La rapidité d'intervention, qui constitue un autre critère traditionnel, ne permet pas non plus de mesurer fidèlement le rendement étant donné qu'elle dépend beaucoup de la rapidité avec laquelle les victimes ou les témoins appellent la police pendant ou après un incident. Dans bien des cas, il s'écoule alors plus de temps qu'il n'en faut à la police pour arriver sur les lieux après avoir reçu un appel. De plus, la rapidité d'intervention n'a aucune importance pour de nombreux appels et fonctions policières. En cas de vol par effraction, par exemple, les voleurs se sont sauvés depuis longtemps lorsque les victimes se rendent compte du vol. L'intervention dans les conflits personnels réclame également une réponse intelligente plutôt qu'une réponse rapide.

Même le nombre d'agents d'un corps policier a servi à indiquer qu'une communauté était bien protégée. Ce facteur n'a évidemment rien à voir avec la "qualité du service" que fournit un corps policier. En fait, en période d'austérité, un service de police rationnel et efficace peut être jugé supérieur à un service plus large.

Les mesures susmentionnées ne sont pas de bons indices du rendement même pour la police traditionnelle; elles conviennent encore moins dans le contexte de la police communautaire. Cette forme de police exige non seulement d'autres indices mesurables, mais encore des critères qualitatifs. Après tout, comment mesurer fidèlement le sentiment de sécurité qu'éprouve le public, l'intégrité du personnel ou le rôle symbolique que joue la simple présence d'un corps policier. Cela prête à contestation étant donné que, d'une part, on peut avoir besoin de critères de rendement "objectifs" et normalisés pour évaluer une force policière ou le personnel, mais d'autre part, les chiffres ne rendent pas toujours justice à la qualité des services rendus par une force policière ou un agent. Également, même s'il est peut-être souhaitable de comparer les services d'une région donnée et d'adopter ainsi des normes de rendement normalisées, ces mesures ne tiennent aucun compte de la valeur de l'adaptation des objectifs et méthodes d'une force policière en fonction des caractéristiques de la collectivité qu'elle dessert.

Devant les pressions qui réclament des résultats mesurables, on a tendance à se fier à des données quantitatives, dont les plus accessibles sont les statistiques concernant les crimes et les solutions. Ces mesures sont faciles à obtenir et ont une certaine crédibilité scientifique aux yeux de la police, des élus et du public. Le fait est que le travail de la police dépend en grande partie de la demande et que la police communautaire, en particulier, est axée sur le client. Dans ce contexte, il est peu logique que les services de police décident unilatéralement d'adopter certaines mesures de rendement qui sont toutes puisées au sein de l'organisation.

Certains ont suggéré d'effectuer des enquêtes dans la collectivité à l'égard de certains aspects précis du travail de la police ou de la satisfaction du public en général. On pourrait demander à ceux qui ont des contacts avec la police au cours d'une année donnée comment ils ont été traités, ce qu'ils pensent de la qualité de l'enquête, et ainsi de suite. Ou encore, il serait possible de demander au grand public ce qu'il pense de la police et s'il se sent en sécurité.

Ces enquêtes auprès des consommateurs paraissent logiques, mais elles posent néanmoins des problèmes et des risques. Premièrement, elles sont beaucoup plus coûteuses que l'analyse de la criminalité. Ensuite, elles posent des problèmes de méthodologie. Le taux de réponses aux enquêtes est généralement faible: personne ne sait jamais si ceux qui y ont participé sont particulièrement mécontents. La façon dont les questions sont formulées est importante, de même que la sélection d'enquêteurs parfaitement neutres. L'analyse des renseignements quantitatifs et des réponses à des questions ouvertes est toujours très subjective. De plus, les gens vont-ils se laisser influencer par un incident particulier ou par leur méfiance traditionnelle vis-à-vis de la police; autrement dit, les réponses vont-elles être plus subjectives qu'équitables? En outre, un service de police peut empiéter sur les droits d'une minorité et quand même recevoir une excellente cote de la majorité des résidents. Si l'on se contente d'établir le pourcentage de citoyens satisfaits, ces abus peuvent passer inaperçus et entraîner une tyrannie de la majorité.

Ces risques révèlent clairement que les enquêtes peuvent constituer un critère d'évaluation, mais pas le seul et unique critère. En fait, de nombreux critères novateurs dont certains font appel à des enquêtes et d'autres à des moyens différents ont été proposés. Signalons que les mesures traditionnelles ne doivent pas être nécessairement rejetées; néanmoins, il ne faudrait pas les utiliser exclusivement et, dans certains cas, elles requièrent des modifications. Par exemple, la rapidité d'intervention peut être un critère qui convient mieux à certains crimes (comme le vol) qu'à d'autres (introduction par effraction).

Des centaines de critères ont été proposés. En voici quelques-uns:

- Le leadership du chef de police;
- Les caractéristiques organisationnelles telles que la clarté des objectifs, la faculté d'adaptation, le moral, l'efficacité, la gestion de l'information et la valeur des ressources humaines;
- L'intégrité du personnel;
- Le respect que les policiers manifestent pour les droits de la personne;
- La capacité d'un service de coopérer avec les autres organismes et de tirer parti de toutes les ressources communautaires pour résoudre les problèmes de la collectivité;
- La capacité du service de bien communiquer avec le public et d'être accessible;
- Les relations du service avec les médias;

- La participation de la police et de la collectivité aux programmes de prévention de la criminalité;

- Les craintes et la satisfaction du public ainsi que le nombre de plaintes portées contre la police.

Cette liste donne une bonne idée des divers critères disponibles pour évaluer le rendement de la police. Étant donné que chacun de ces critères présente des lacunes, il faudrait que les services en utilisent plusieurs et que le rendement soit également évalué par diverses sources. Par conséquent, un ou plusieurs critères peuvent être tirés des statistiques policières, d'autres d'une enquête communautaire et d'autres encore d'un examen par les autres services policiers ou des experts-conseils de l'extérieur.

Comme c'est le cas dans les services correctionnels, certains ont fait valoir que, dans la police, "rien ne donne de bons résultats". Peut-être est-il vrai que l'accent mis jusqu'ici sur le travail policier tel que les patrouilles de prévention et l'intervention rapide n'ont pas vraiment réussi à réprimer la criminalité. Néanmoins, certaines mesures ont porté leur fruit. Des expériences récentes dans le domaine de la police communautaire, par exemple, ont démontré que le taux de satisfaction du public et son sentiment de sécurité se trouvaient accrus grâce à ce nouveau modèle de police. D'autre part, les mesures prises par les victimes potentielles pour se protéger, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, ont souvent donné de bons résultats. Ces mesures défensives sont souvent facilitées par la police. Certaines mesures de prévention et techniques de règlement des problèmes donnent donc des résultats et c'est sur ces méthodes que les services de police devraient concentrer leurs efforts.

4.8 L'imputabilité et les plaintes du public

L'efficacité et l'efficience d'un corps policier ne sont que deux formes de l'imputabilité de la police envers la collectivité. Certains abus de pouvoir commis par la police ont retenu davantage l'attention du public ces dernières années. Certains incidents ont entraîné un examen approfondi des méthodes policières et du racisme du personnel. Le Canada prenant de plus en plus un caractère multiculturel, les préjugés raciaux et la brutalité sont des questions qui vont sans doute retenir davantage l'attention au cours des années à venir.

Le public canadien proteste davantage et pose plus de questions que par le passé, il exige plus de renseignements de la police et désire avoir son mot à dire au sujet des méthodes policières. Le mouvement en faveur de la police communautaire doit également s'accompagner d'une plus grande participation du public dans les affaires policières et d'une plus grande transparence de la part des organisations policières.

Dans l'ensemble, les services de police d'aujourd'hui ont des comptes à rendre au moins de quatre façons différentes: sur le plan administratif, sur le plan politique, au public et du point de vue juridique. Sur le plan administratif, les contraintes financières obligent les services de police à

justifier, avec documents à l'appui, les tâches qu'ils remplissent et leur efficacité. En outre, ils doivent rendre compte de la façon dont ils utilisent leurs ressources et leur personnel.

L'imputabilité politique consiste à respecter des lois comme la Loi sur la GRC ou les lois sur les services de police. De plus, les services de police doivent suivre les lignes directrices émises par les commissions de police locales et provinciales et rendre des comptes aux élus municipaux qui supervisent leurs activités et établissent leur budget.

L'imputabilité envers la collectivité revêt une importance primordiale compte tenu de la popularité croissante de la police communautaire et du fait que les Canadiens se considèrent comme des consommateurs de services de police. Étant donné que le public devrait participer à l'établissement des programmes et avoir son mot à dire dans les questions opérationnelles (p. ex. le règlement des problèmes) il doit y avoir nécessairement des consultations permanentes entre la police et le public. La définition du "public" peut varier. Des particuliers peuvent porter des questions ou des préoccupations relativement limitées à l'attention de la police. Des groupes et des associations de quartier peuvent faire des instances à la police ou même constituer une forme de conseil municipal ayant pour rôle d'établir les politiques de la police. Le milieu des affaires peut, lui aussi, vouloir participer aux activités policières. Enfin, étant donné que les médias sont en mesure d'influencer l'opinion publique au sujet de la criminalité et de l'efficacité des efforts de la police, il faut entretenir des relations avec eux avec sérieux et compétence de façon à leur donner une image favorable de la police et un tableau fidèle du problème que pose la criminalité.

Vient ensuite l'imputabilité juridique qui est indispensable compte tenu des pouvoirs de la police et du risque d'abus divers. La Charte des droits et libertés témoigne de l'importance que les Canadiens accordent aux droits de la personne. La police n'ayant pas su, par le passé, enquêter énergiquement et ouvertement sur les allégations de mauvaise conduite, des mécanismes officiels ont été mis en place pour recevoir les plaintes portées par le public contre la police. Par exemple, une commission des plaintes du public est chargée d'entendre les plaintes contre la GRC. Les provinces sont en voie d'élaborer ce genre de mécanismes. Au moins une grande ville (Toronto) a mis sur pied une commission des plaintes du public. Curieusement, même certains policiers souhaitaient que les plaintes soient examinées par un organisme externe, car ils considéraient que les enquêtes internes traditionnelles n'étaient que de la frime.

Même si, en théorie, la police est en faveur des commissions d'examen des plaintes du public, l'expérience démontre qu'en pratique, ces commissions se heurtent parfois à une vive opposition. Dans le cas de la Communauté urbaine de Toronto, l'Association de police a fait des pieds et des mains pour saper l'influence du commissaire aux plaintes du public. L'un des arguments invoqués contre la participation de civils au règlement des plaintes portées contre la police est qu'elle risque de saper le moral des troupes et de favoriser des rapports antagonistes entre la police et le public.

Pour élaborer la procédure à suivre sur réception d'une plainte, il faut tenir compte du risque de saper l'autorité d'un service de police de même que le moral du personnel policier. Il s'agit de voir dans quelle mesure la police doit conserver la responsabilité d'enquêter sur les plaintes une fois qu'un

bureau des plaintes du public a été mis sur pied. Le bureau doit-il jouer le rôle de catalyseur pour amener le service à punir plus énergiquement la mauvaise conduite de ses agents ou doit-il assumer entièrement cette responsabilité?

Il peut être souhaitable de favoriser un meilleur comportement de la part de la police. Non seulement il est mauvais pour le moral des troupes de confier cette responsabilité à un organisme externe, mais en la laissant entre les mains de la police on fait appel à ses capacités et moyens d'enquête pour déterminer les circonstances précises d'un incident. Cela peut l'intéresser directement au processus et l'inciter à s'autoréglementer. La police risque fort de vouloir saper un système qui lui est simplement imposé et qui lui enlève toute autorité.

Ce genre de compromis existe dans la Communauté urbaine de Toronto. C'est la police qui, généralement, effectue l'enquête initiale au sujet de la plainte. Le commissaire aux plaintes du public surveille l'enquête et peut réexaminer un cas au nom du plaignant; par conséquent, ce bureau conserve une grande autorité. Néanmoins, le fait que la police garde le droit de mener l'enquête initiale amène certains à se plaindre que la procédure manque d'impartialité et se prête aux manipulations. Il est certain que l'organisme d'examen civil doit veiller à ne pas travailler pour le compte de la police et devenir inutile sans pour autant saper l'autorité des forces policières, ce qui les inciterait à saboter son action. L'examen du comportement de la police par un organisme civil suscite évidemment des frictions, mais il joue un rôle essentiel, surtout maintenant que les services de police cherchent à rejoindre la collectivité. L'existence même de ces structures qui favorisent l'imputabilité devrait rendre les forces policières et leur personnel plus sensibles aux droits de la personne. Non seulement ces organismes se penchent sur les écarts de conduite graves tels que les abus de pouvoir, les actes criminels commis par les agents de police et la discrimination raciale, mais ils examinent tous les sujets de plaintes tels que la non-assistance à un citoyen dans le besoin. Ce genre de mécanisme peut donc sensibiliser la police au rôle d'assistance qu'elle doit jouer au sein de la collectivité. Il est également crucial que la police gagne la confiance et le respect du public pour qu'elle puisse s'acquitter le mieux possible de ses tâches plus traditionnelles.

Un bureau des plaintes du public devrait également jouer un rôle préventif au lieu de se contenter de réagir à la suite d'incidents reliés les uns aux autres. Une série d'incidents impliquant un groupe minoritaire peut être reliée à une attitude négative généralisée vis-à-vis de ce groupe au sein d'un corps policier et à un problème de communication entre la police et la communauté en question au lieu de représenter une série d'actes isolés de la part d'un groupe marginal de policiers racistes. Un commissaire aux plaintes du public pourrait juger souhaitable, par exemple, de formuler des recommandations au chef de police à l'égard du racisme qui règne au sein de l'organisation. Autrement, ce bureau se contentera de promouvoir l'approche voulant que l'on se débarrasse de la "pomme pourrie" en cas de mauvaise conduite d'un policier.

Il ne s'agit pas seulement de prendre conscience des racines organisationnelles de la mauvaise conduite de la police. Certains ont fait état d'une contradiction inhérente entre les objectifs de la lutte contre la criminalité et la nécessité d'accorder aux citoyens la protection de la loi. Ces objectifs peuvent entrer en conflit lorsque des entorses à la loi (p. ex. la collecte illégale d'éléments de preuve) permettent de poursuivre l'auteur d'un crime grave. En pareil cas, la "mauvaise conduite" de la police peut être approuvée officieusement non seulement au sein d'une organisation policière, mais par la

majeure partie de la société. On entend souvent le public se plaindre qu'un coupable n'a pas été poursuivi ou que la preuve a été déclarée irrecevable par le tribunal parce qu'elle avait été obtenue illégalement. Par conséquent, la société envoie souvent des messages contradictoires. Chacun veut que ses droits soient protégés, mais certains sont prêts à laisser à leur service de police davantage de latitude même si cela entraîne la violation des droits du suspect. Par conséquent, un commissaire aux plaintes du public peut également faire prendre conscience au public des attentes contradictoires qu'il a souvent de sa police locale et du fait que ces attentes contribuent à la méconduite de la police. Il ne faudrait pas non plus négliger le rôle éducatif que ce bureau peut avoir vis-à-vis des policiers.

4.9 Normes et accréditation

Depuis une vingtaine d'années, de nombreuses professions se sont dotées de normes et d'un code de déontologie. La question de savoir s'il fallait ou non établir des normes pour les services de police du Canada se pose évidemment. Si la réponse est affirmative, il s'agit alors de voir si c'est au gouvernement fédéral ou provincial qu'il incombe d'établir ces normes. Étant donné les responsabilités que la Constitution confère aux provinces à l'égard de l'administration de la justice, l'existence de commissions de police dans la majorité des provinces et les différences culturelles dans les diverses régions du pays, il semble raisonnable de confier cette responsabilité aux provinces.

Pourquoi établir des normes? La réponse est évidente: la police a des responsabilités et des pouvoirs importants. Le potentiel de violation des libertés civiles, de brutalité et de corruption est omniprésent. D'autre part, la police municipale absorbe une bonne partie du budget local. Les normes constituent un moyen d'établir des lignes directrices officielles et positives pour le travail de la police, mais ont également tendance à prévoir des sanctions en cas de mauvaise conduite. Pour élaborer des normes il faut commencer par définir les principales tâches et responsabilités d'une profession donnée. Il est possible de commencer par un énoncé de mission comme celui que propose ce rapport. Un énoncé de mission décrit les objectifs généraux, les méthodes et les valeurs auxquels un service de police doit adhérer. Peut-être est-il possible, en établissant un système d'accréditation provincial, de formuler un énoncé de mission provincial en consultant les services municipaux de police dans la province.

Les normes peuvent viser tout l'éventail des tâches de la police. Elles peuvent couvrir les méthodes que les policiers doivent utiliser au lieu de se contenter d'arrêter les gens. Elles peuvent régir l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires de la police et la façon dont les administrateurs peuvent structurer et contrôler ces pouvoirs discrétionnaires. Elles peuvent exiger une imputabilité et proposer des mécanismes administratifs visant à favoriser une bonne conduite. Les normes peuvent également s'appliquer au rôle des syndicats de policiers et à la négociation collective de même qu'au droit de grève des agents de police. Elles indiqueront également le genre de capacités que les policiers doivent posséder et la façon dont le recrutement, la formation et l'éducation doivent conférer aux forces policières les aptitudes et les connaissances voulues. Les normes peuvent également énoncer le rôle crucial que jouent les gestionnaires de la police et les qualités requises

pour occuper le poste de chef de police. Elles souligneront l'importance de l'évaluation du fonctionnement d'un service de police et peuvent donner des lignes directrices quant aux critères d'évaluation à utiliser. Il est également possible d'énoncer des normes pour l'élaboration des politiques (p. ex. quant à savoir si le public doit y participer ou non).

Ces exemples ne couvrent que quelques-uns des secteurs auxquels les normes peuvent s'appliquer. Qu'elles soient établies par le gouvernement fédéral ou par les provinces, il faut éviter de trop entrer dans les détails sous peine de saper l'autorité et l'esprit d'initiative des forces policières locales. Au cours des années à venir, la police doit s'orienter vers la participation locale, comme nous l'avons souligné à bien des reprises dans ce rapport. Pour que les services de police répondent aux besoins locaux, il faut que les autorités fédérales et provinciales interviennent le moins possible; autrement dit, les normes ne doivent garantir que les valeurs les plus fondamentales et les plus importantes que les organismes fédéraux ou provinciaux désirent promouvoir.

Il est possible d'établir un système d'accréditation à partir des normes adoptées de façon à donner du poids aux normes en question. Dans ce contexte, il se peut que l'on s'oriente, au Canada, vers l'élaboration de normes et de mécanismes d'application nationaux. Le ministère fédéral du Solliciteur général a récemment financé une étude de faisabilité entreprise pour le compte de l'Association canadienne des chefs de police pour explorer l'élaboration de ces normes et mécanismes. Les forces policières locales considéreront peut-être ce système comme une menace, mais il pourra leur apporter une rétroaction très utile au sujet de leur rendement. L'accréditation peut également donner au public une idée objective du rendement de la police municipale. Si les vérifications qui accompagnent l'accréditation étaient espacées de quelques années, les services de police locaux seraient libres de s'acquitter de leurs responsabilités quotidiennes sans avoir constamment une "épée de Damoclès" au-dessus de leur tête.

V. DE NOUVEAUX PARTENARIATS STRATÉGIQUES

Il est de plus en plus reconnu que le travail de la police n'est pas une activité isolée qui se déroule en vase clos. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, la police a des comptes à rendre à divers secteurs: la justice, la politique et le grand public. De plus, l'idée voulant que les forces policières professionnelles accomplissent des miracles à elles seules est un anachronisme. Même le travail de police traditionnel, y compris les patrouilles de prévention, d'intervention rapide et l'arrestation des délinquants ne peut se faire sans la coopération régulière des simples citoyens. Dans la police communautaire, l'établissement du programme et les opérations sont, bien sûr, centrés sur le public. Pour ce qui est de la prévention de la criminalité, l'approche basée sur le développement social gagne actuellement du terrain. Cette approche insiste sur le rôle que les organismes sociaux peuvent jouer pour démarginaliser les gens afin d'éviter qu'ils ne tombent dans la délinquance. Par conséquent, que les objectifs soient plus traditionnels ou plus en rapport avec la police communautaire, la police de demain reposera sur le partenariat.

5.1 Un nouveau partenariat entre les joueurs-clés

Le nombre croissant d'intervenants qui influencent les services de police souligne combien les dirigeants de la police doivent pouvoir s'adapter et être en mesure d'établir des relations avec les autres organismes, les groupes d'intérêt particulier et les citoyens. Les diagrammes "D" et "E" de même que le tableau 8 montrent qu'il y a, officiellement, trois séries d'acteurs qui forment une sorte de **"trio stratégique": (1) les élus politiques, (2) les gestionnaires de police et (3) les syndicats de policiers et agents de police. Au centre de ce trio se trouve la collectivité qui, surtout dans le contexte de la police communautaire, constitue l'élément principal du partenariat.**

Les élus qui exercent l'influence la plus directe sur les forces policières des villes sont les conseils municipaux. Certains corps policiers municipaux ou régionaux de grande envergure ont également leur propre commission de police. En Ontario et au Québec, les services de police locaux peuvent avoir à coopérer avec la police provinciale ainsi que la GRC qui, de temps à autre, travaillent en collaboration avec les services locaux. Les provinces ont également des commissions de police et des ministères qui supervisent les services de police et établissent les politiques concernant la police dans leur juridiction. Au niveau national se trouve le ministère du Solliciteur général du Canada qui organise des réunions, établit les lignes directrices générales et apporte son aide sur le plan de la recherche, des politiques et des programmes. Le Centre canadien de la statistique juridique, de Statistique Canada, donne lui aussi des lignes directrices quant à la forme sous laquelle il faut réunir les statistiques concernant la criminalité.

Le deuxième élément du trio stratégique se compose des chefs de police et autres gestionnaires de la police. Jusqu'ici, ces personnes gravissaient un à un les échelons de la hiérarchie, même s'il y a quelques exemples de dirigeants venant d'autres secteurs tels que le milieu universitaire. Le chef Lee Brown, de Houston au Texas, par exemple, est titulaire d'un doctorat en criminologie. La formation du chef a de profondes répercussions sur un service. Les dirigeants de la police doivent, bien sûr, travailler dans le cadre des contraintes juridiques et budgétaires pour orchestrer des politiques

cohérentes tout en tenant compte des nombreuses pressions internes et externes qui s'exercent sur leurs services de même que de la tendance à une plus grande décentralisation.

Le troisième élément de ce trio est le simple policier qui, du moins dans les grands services, est généralement syndiqué. Le syndicat cherche, évidemment, à obtenir le maximum sur le plan de la rémunération et des avantages sociaux ainsi qu'à améliorer les conditions de travail. Son rôle est crucial étant donné que la syndicalisation s'accompagne souvent d'une tendance à exiger des descriptions de poste et des structures plus précises, d'une spécialisation et d'une rigidité qui s'opposent à la souplesse des méthodes policières. L'augmentation des pouvoirs discrétionnaires et des risques pris entraînent de plus grandes responsabilités et de plus grands dangers. Les dirigeants de la police vont devoir convaincre les syndicats que les méthodes plus souples associées à la police communautaire servent les intérêts de leurs membres. Quant aux syndicats, il s'agit de voir s'ils sont prêts à sacrifier une certaine uniformisation du travail policier, qui rend les décisions concernant l'avancement et les augmentations de salaire plus objectives, pour permettre à leurs membres de tirer de leur travail une satisfaction peut-être moins tangible, mais plus grande à certains égards.

La conception des relations de travail fondée sur l'affrontement est dépassée. Un nouveau type de partenariat syndical patronal s'impose pour assurer un service de qualité à la collectivité. En général, le jargon employé dans les relations de travail a énormément évolué. Certains gestionnaires parlent d'une "gestion en participation", de "responsabilités partagées" et de valeurs et objectifs communs avec les employés, leurs syndicats ou leurs associations. Certains des syndicats les plus importants et les plus puissants ont parlé récemment d'un "syndicalisme conciliatoire" plutôt que d'un syndicalisme basé sur l'affrontement. Ils veulent participer directement à l'organisation de travail et désirent que leurs membres assument la responsabilité de fournir des produits et services de qualité. Les syndicats font preuve de cette souplesse en échange d'une plus grande participation. Il est certainement indispensable de conclure un nouveau contrat social entre les syndicats et le patronat pour pouvoir soutenir la concurrence et fournir les meilleurs services possibles.

Les diagrammes "D" et "E" ainsi que le tableau 8 montrent que la collectivité se trouve au coeur de ce trio stratégique. La police communautaire accordera aux citoyens, aux groupes d'intérêts particuliers et aux médias un rôle encore plus important. Les associations de quartier et les citoyens seront en contact direct avec les agents et même les chefs de police si ces derniers adoptent l'approche plus directe qui caractérise les bonnes organisations. Les citoyens peuvent également exprimer leurs inquiétudes vis-à-vis de la criminalité à l'occasion des élections municipales et ils peuvent ainsi exercer une influence indirecte sur la police par l'entremise de leurs élus. Ce canal d'influence risque toutefois de perdre de son importance si les membres de la collectivité estiment que leur service de police local répond bien à leurs besoins. De nombreux services locaux, par exemple ceux qui s'occupent du logement, de l'aide sociale et de la santé mentale, participeront au règlement des problèmes et à la prévention de la criminalité au moyen du développement social.

L'équation est donc complexe, les gestionnaires de la police essayant d'élaborer des politiques logiques et cohérentes tout en tenant compte des désirs des divers intéressés. Ils doivent essayer de ne pas faire preuve de trop de rigidité sans toutefois tomber dans l'anarchie. Ils doivent donner à chaque intervenant le sentiment que ses suggestions sont prises au sérieux et être capables de faire comprendre pourquoi une solution n'a pas été adoptée lorsque c'est le cas. Ils doivent être en

mesure de filtrer une grande quantité de données, d'en extraire l'essentiel et d'adapter les politiques en conséquence. Les autres intervenants, quant à eux, doivent être conscients de la tâche ingrate qui est celle des forces policières. Leurs attentes doivent être raisonnables. Au lieu de s'en prendre aux forces policières en ne voyant que leurs intérêts particuliers, les différents intervenants doivent bien se rendre compte qu'ils ont intérêt à coopérer pour s'attaquer à leurs problèmes communs. Aucun changement ni aucune innovation dans le domaine de la police ne donnera de résultat sans un nouveau partenariat vraiment ouvert.

DIAGRAMME "D"

LA POLICE COMMUNAUTAIRE
UN NOUVEAU PARTENARIAT

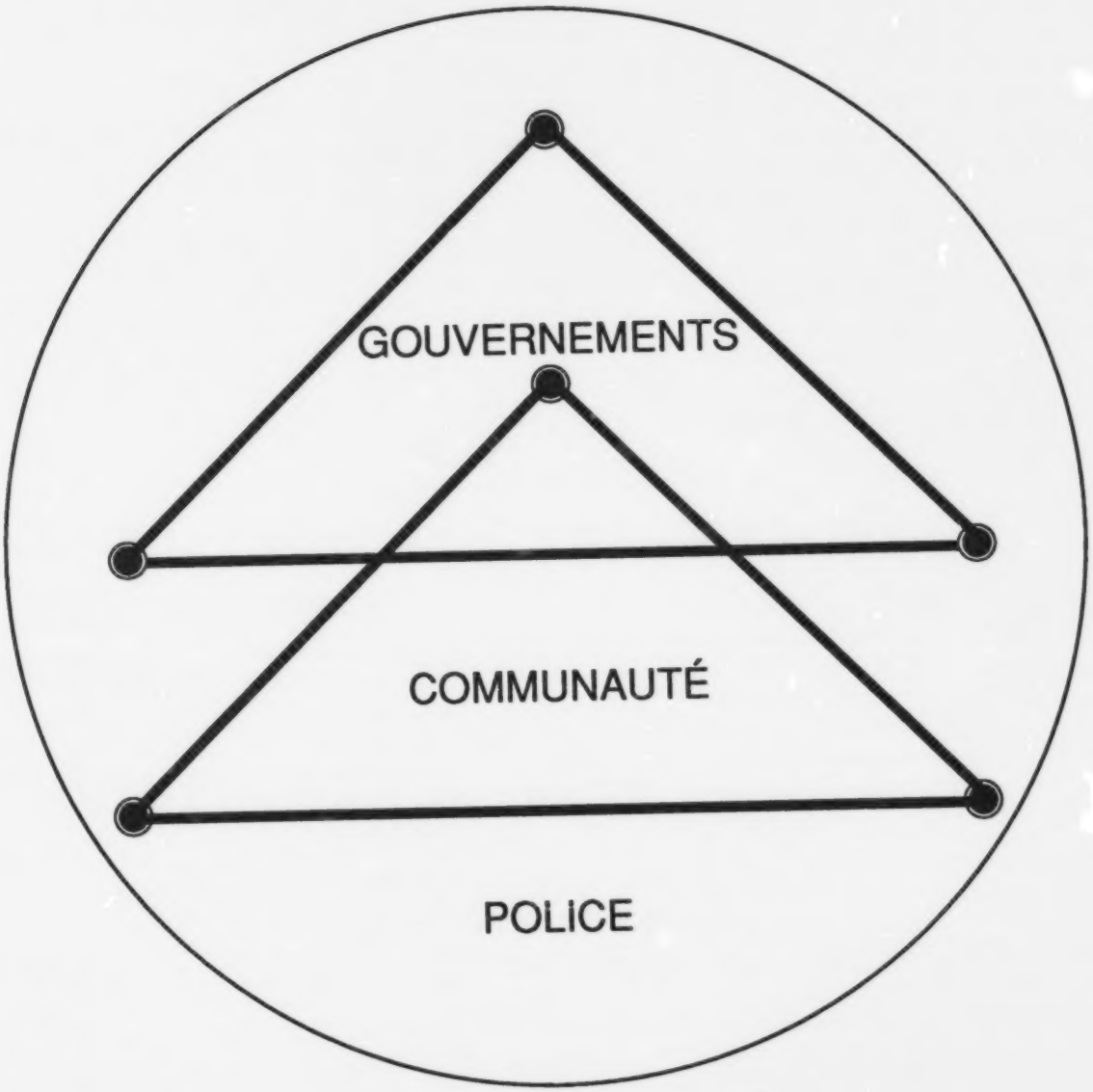
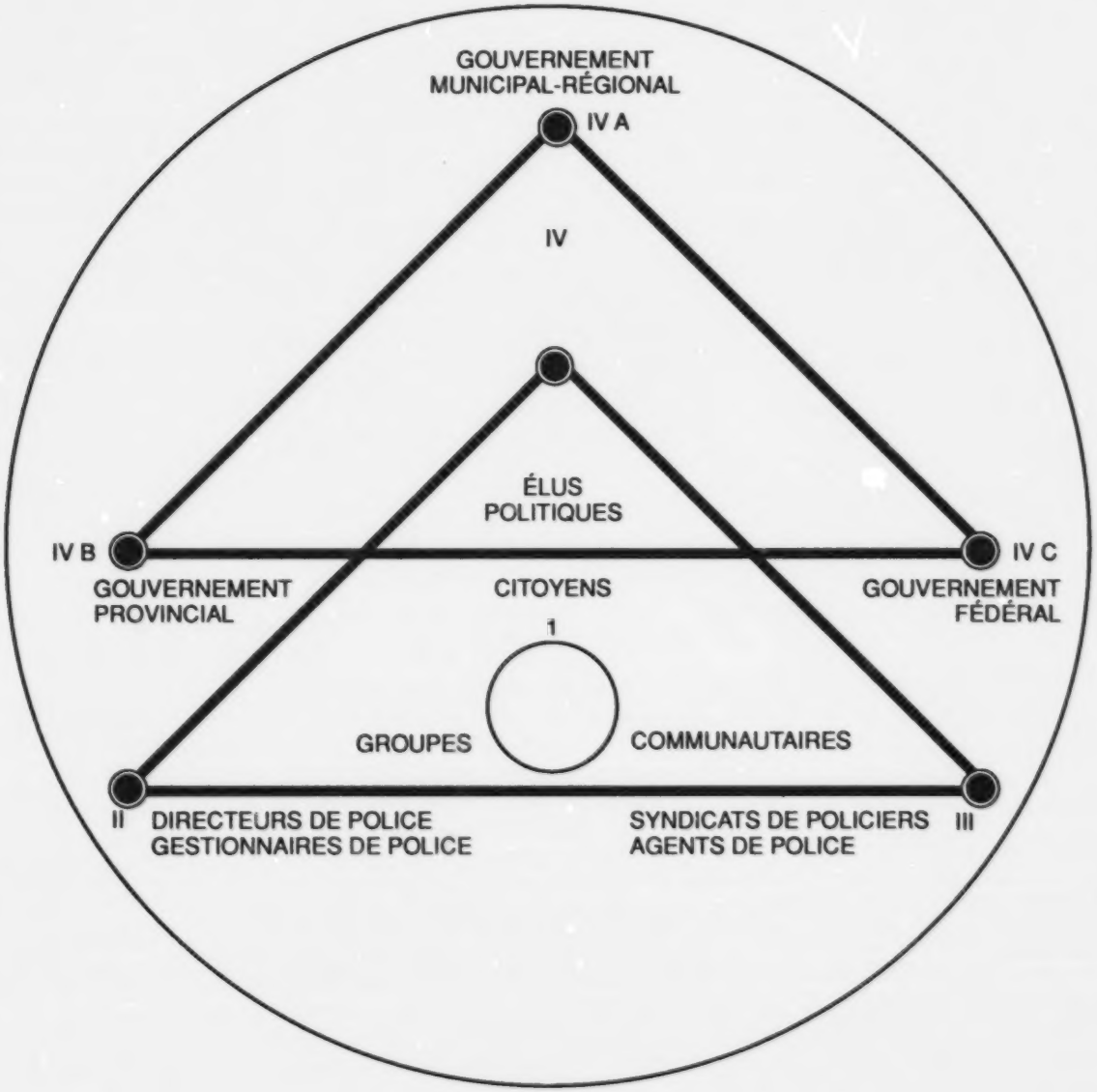


DIAGRAMME "E"

LA POLICE COMMUNAUTAIRE
UN NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE
LES JOUEURS-CLÉS



LA COMMUNAUTÉ

TABLEAU 8

LA POLICE COMMUNAUTAIRE

UN NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE LES JOUEURS CLÉS

I. **LA COMMUNAUTÉ: GROUPES COMMUNAUTAIRES**

- Le citoyen, le contribuable, l'électeur, etc.
- Les médias
- Les associations
- Les organismes non gouvernementaux
- Les comités consultatifs
- Les collèges, les universités
- Les bénévoles
- Les victimes d'actes criminels
- Les familles, les écoles, les Églises
- Le milieu de travail
- Le milieu des loisirs

II. **LA DIRECTION DES SERVICES DE POLICE**

- Les directeurs de police
- Les gestionnaires de police
- La sécurité publique et privée

III. **LE POLICIER**

- Les syndicats ou les associations de policiers
- Les agents de police
- Les agents de sécurité publique et privée

TABLEAU 8 (suite)

IV. **LES ÉLUS POLITIQUES**

A. **ADMINISTRATION MUNICIPALE-RÉGIONALE**

- Les maires, conseillers municipaux
- Les conseils locaux de sécurité publique

B. **GOUVERNEMENT PROVINCIAL**

- Le ministre provincial responsable de la loi de police provinciale
- Les directions de la police des ministères provinciaux (politiques, programmes, recherches)
- Les commissions de police provinciales

C. **GOUVERNEMENT FÉDÉRAL**

- Le ministère du Solliciteur général du Canada responsable de la Loi sur la Gendarmerie royale
- La Direction de la police et de la sécurité, Solliciteur général Canada (politiques, programmes, recherches)
- Le ministère de la Justice du Canada responsable de certains dossiers: la prévention du crime, les victimes d'actes criminels, le contrôle des armes à feu

5.2 Un nouveau partenariat entre les services publics

Tel qu'indiqué dans ce rapport, la nouvelle tendance dans le domaine de la police consiste à faire participer la collectivité à l'établissement du programme des services de police et aux efforts déployés pour lutter contre la criminalité et résoudre les autres problèmes communautaires. Cette tendance s'inscrit parfaitement dans le mouvement actuel en faveur de la prévention de la criminalité, plusieurs congrès internationaux et publications ayant récemment souligné que la participation communautaire avait pour effet de réduire la criminalité. On reconnaît de plus en plus que, pour contrer la violence, la toxicomanie et les autres problèmes graves, il faut que les autorités publiques et les organismes à tous les niveaux prennent des mesures concertées au lieu de compter exclusivement sur le système de justice pénale. Cette tendance à prévenir la criminalité grâce au développement social part du principe que la délinquance résulte d'un déficit socio-économique plutôt que du déficit personnel de quelques marginaux. Le développement social favorise également les stratégies de prévention primaires et secondaires à long terme de préférence aux interventions isolées et après-coup qui caractérisent les méthodes traditionnelles.

La Fédération canadienne des municipalités cherche à faciliter et à orchestrer les efforts déployés à l'échelle nationale pour lutter contre la criminalité et contre les autres problèmes urbains. Elle organise des réunions entre ses membres, elle parraine des congrès et favorise un échange d'information entre les municipalités de façon à renforcer les efforts. Elle insiste également sur la coordination pour régler certains problèmes tels que la toxicomanie. Cette coordination comprend à la fois une aide mutuelle entre les municipalités et l'utilisation des ressources de chaque municipalité.

Il n'est pas difficile de voir comment les divers secteurs peuvent participer à la lutte contre la criminalité et au règlement des problèmes. Si la criminalité est attribuable, en partie, à des facteurs économiques, les politiques et programmes nationaux et provinciaux peuvent avoir des répercussions sur le niveau de vie. Pour éviter la formation d'une classe défavorisée importante, il faut déployer des efforts pour faire participer les jeunes des milieux défavorisés aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi, aux loisirs et même directement à la prévention de la criminalité. Les services sociaux provinciaux et communautaires doivent rejoindre les familles disfonctionnelles et aider celles qui ne savent pas bien élever leurs enfants. Le gouvernement fédéral doit assurer des soins prénataux et postnataux, des services de garderie et d'autres programmes à l'intention des enfants. Les ministères fédéraux comme celui des Affaires indiennes et du Nord canadien, les services sociaux des provinces et les autres organismes doivent travailler en collaboration avec les représentants des autochtones pour empêcher une plus grande destruction de leur culture. Les dirigeants communautaires et les institutions (écoles, Églises, entreprises, etc.) doivent faire des efforts pour que les gens établissent des liens avec la communauté et puissent s'identifier à la culture et aux institutions locales.

Il faut s'attaquer à la toxicomanie à la fois du côté de la demande et du côté de l'offre. L'isolement et le désespoir des jeunes sont les deux grandes causes de la toxicomanie. La participation des jeunes à la vie communautaire et la mise en place de politiques financières visant à remédier à leurs problèmes, à tous les niveaux de gouvernement, constituent deux façons importantes de remédier à

ces causes reliées à la demande. Pour ce qui est de l'offre, le gouvernement fédéral et la GRC doivent coopérer avec la communauté internationale à la répression du trafic de drogues et également soutenir la police locale et les autres organismes qui s'intéressent à ce problème et exploiter les renseignements que ces derniers possèdent.

Il a été établi que l'environnement physique peut, lui aussi, contribuer à la criminalité de diverses façons. Les quartiers et bâtiments abandonnés, les signes de vandalisme et de détérioration, les rues qui restent désertes le soir, les maisons qui ne sont pas visibles de la rue, les vitrines de magasins contenant des enseignes et des marchandises empêchant de voir à l'intérieur ne sont que quelques exemples des tentations et des occasions que crée l'environnement physique. Les urbanistes, les agences de logement, les promoteurs, les propriétaires, les groupes de locataires, les commerçants ont, entre autres, un rôle à jouer à cet égard. L'environnement physique (p. ex. celui d'un ensemble résidentiel surpeuplé) peut également s'opposer à des activités et rapports constructifs entre les résidents et empêcher ceux qui en ont besoin d'obtenir des services adéquats.

Ce ne sont là que quelques exemples des façons dont les services publics et les autres organismes peuvent lutter contre la criminalité et les autres problèmes sociaux tel qu'indiqué à la diagramme "F" et au tableau 9. Il faut avant tout que les élus à tous les niveaux manifestent beaucoup de leadership moral et politique. Les efforts de prévention locaux doivent être soutenus par des politiques nationales assurant un financement stable et régulier et laissant une certaine latitude aux autorités locales pour concevoir les programmes. Même si les stratégies nationales doivent assurer un appui à la police, il faut également qu'elles s'attaquent aux problèmes qui sous-tendent de la criminalité (p. ex. la pauvreté, le chômage et de mauvaises conditions de logement). Une coordination s'impose entre les divers services gouvernementaux, entre les gouvernements de même qu'entre le secteur public et le secteur privé. Il faut que les services nationaux soient prêts à apporter une aide technique, un appui et des conseils sur le plan de la recherche et à créer des banques de données sur les ressources disponibles et les recherches consacrées à la répression de la criminalité. Il faudrait mettre les données concernant ces recherches à la disposition des autorités locales et des autres personnes participant à la prévention et à la répression de la criminalité.

DIAGRAMME "F"

LA POLICE COMMUNAUTAIRE
UN NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE
LES SERVICES PUBLICS

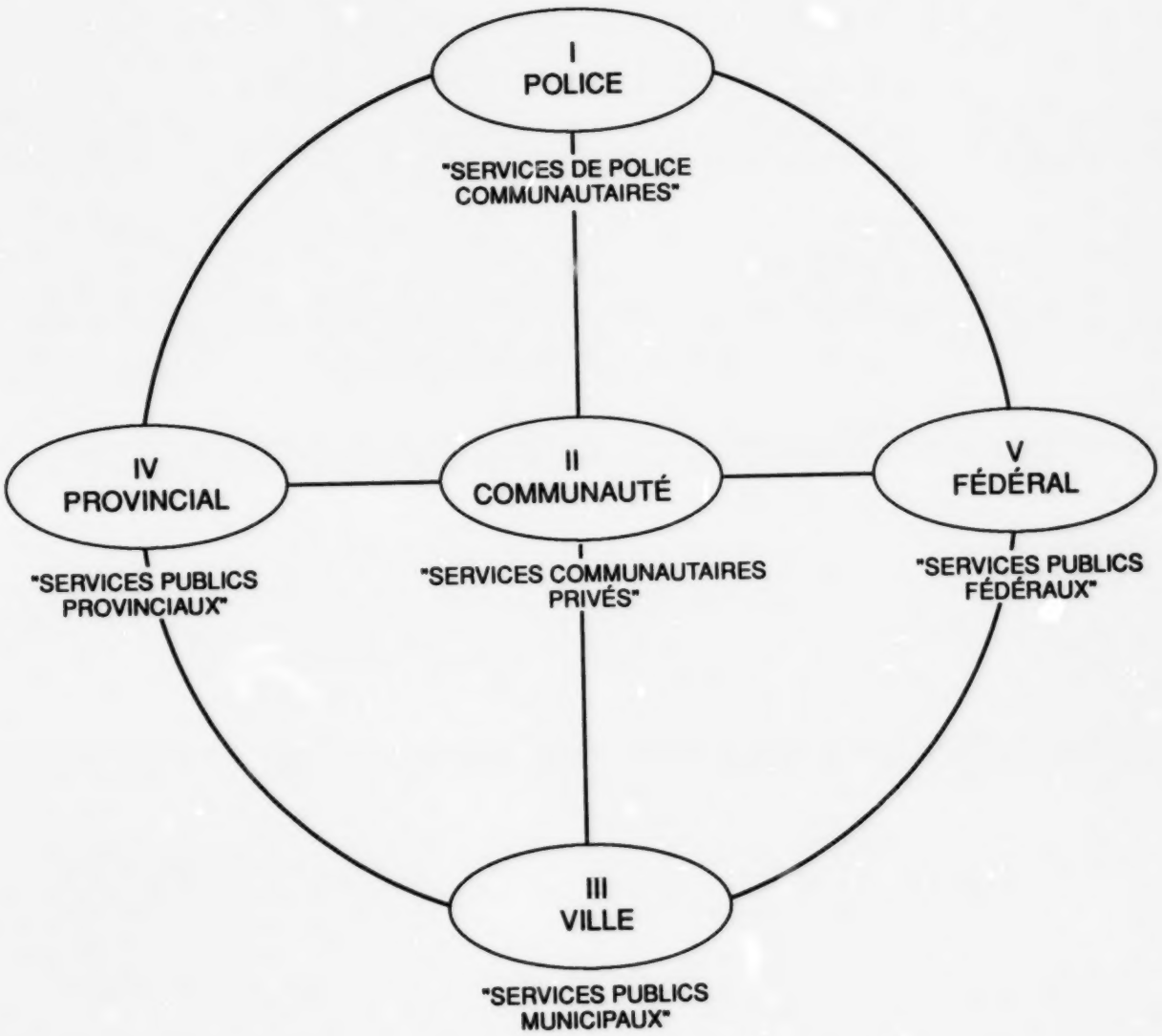


TABLEAU 9

LA POLICE COMMUNAUTAIRE

NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE LES SERVICES PUBLICS

I. **LES SERVICES DE POLICE COMMUNAUTAIRE**

- Comités consultatifs: citoyens-police
- Protection du voisinage
- Protection des commerçants
- Services d'aide aux victimes
- Projets spéciaux...

II. **SERVICES COMMUNAUTAIRES PRIVÉS**

- Familles, écoles, Églises
- Milieu de travail
- Milieu des loisirs
- Médias
- Associations
- Services d'aide aux victimes, aux détenus et aux ex-détenus
- Projets spéciaux

III. **SERVICES PUBLICS MUNICIPAUX**

- Emploi, logement, santé
- Services sociaux
- Parcs, sports, loisirs
- Équipement culturel (bibliothèque, salles...)
- Aménagement de l'environnement
- Projets spéciaux...

TABLEAU 9 (suite)

IV. **SERVICES PUBLICS PROVINCIAUX**

- Emploi, logement, santé
- Services sociaux, éducation
- Justice, Solliciteur général et Sécurité publique
- Tribunaux et services correctionnels
- Projets spéciaux...

V. **SERVICES PUBLICS FÉDÉRAUX**

- Emploi, logement, santé
- Allocations familiales, assurance-chômage
- Justice et Solliciteur général
- Tribunaux et services correctionnels
- Projets spéciaux...

5.3 Un nouveau partenariat renforcé entre les services de police et de justice

Tout comme les corps policiers doivent entretenir des rapports avec le public et les services publics, ils doivent également nouer des liens avec les autres corps de police, les autres éléments du système de justice pénale, de même qu'avec les ministères chargés des questions de justice, comme l'indique le tableau 10. Les corps policiers locaux doivent coopérer les uns avec les autres étant donné que les délinquants ne limitent généralement pas leurs activités à une seule municipalité. Ils doivent donc partager leurs renseignements et leurs services. D'autre part, les corps policiers entretiennent des relations assez complexes étant donné qu'ils fonctionnent à différents paliers comme c'est le cas de la GRC ou encore de la police provinciale de l'Ontario et du Québec. La GRC, par exemple, sert de police dans les régions rurales de huit provinces en plus de jouer le rôle de police fédérale. Elle donne également des services spécialisés et techniques aux autres corps policiers. De plus, la GRC collabore avec INTERPOL dans le domaine du trafic des stupéfiants, du blanchissage de l'argent, du terrorisme et des fraudes internationales.

La coopération entre les divers secteurs du système de justice est également importante. Citons, à cet égard, le Comité national mixte de l'Association canadienne des chefs de police et des services correctionnels fédéraux (CNM). Le CNM est un comité qui conseille le ministère fédéral du Solliciteur général au sujet des questions concernant la police et les services correctionnels. Il vise à favoriser l'échange d'information et à accroître la coopération entre la police, les avocats de la Couronne et les services correctionnels dans l'ensemble du pays. Un réseau de comités régionaux et de district a été créé au Canada pour faciliter cette tâche. Les membres du CNM viennent des organismes suivants: l'Association canadienne des chefs de police, la GRC, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'Association canadienne des avocats de la Couronne et le Secrétariat du ministère du Solliciteur général du Canada. Les comités régionaux et de district comprennent également des représentants des organismes provinciaux.

Les activités du CNM gravitent autour de deux grands secteurs: la législation, d'une part, et les politiques et programmes, d'autre part. On craint, par exemple, que les canaux d'information entre les services correctionnels et la police puissent se trouver parfois bloqués. Les agents de police ne savent pas toujours qu'un individu auquel ils ont affaire est un dangereux fugitif parce qu'aucun mandat d'arrestation n'est enregistré dans l'ordinateur du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Le Service correctionnel du Canada a donc demandé l'autorisation d'émettre des mandats d'arrestation à l'égard des évadés et des détenus illégalement en liberté. Il verrait ensuite à ce que ces mandats soient enregistrés dans l'ordinateur du CIPC.

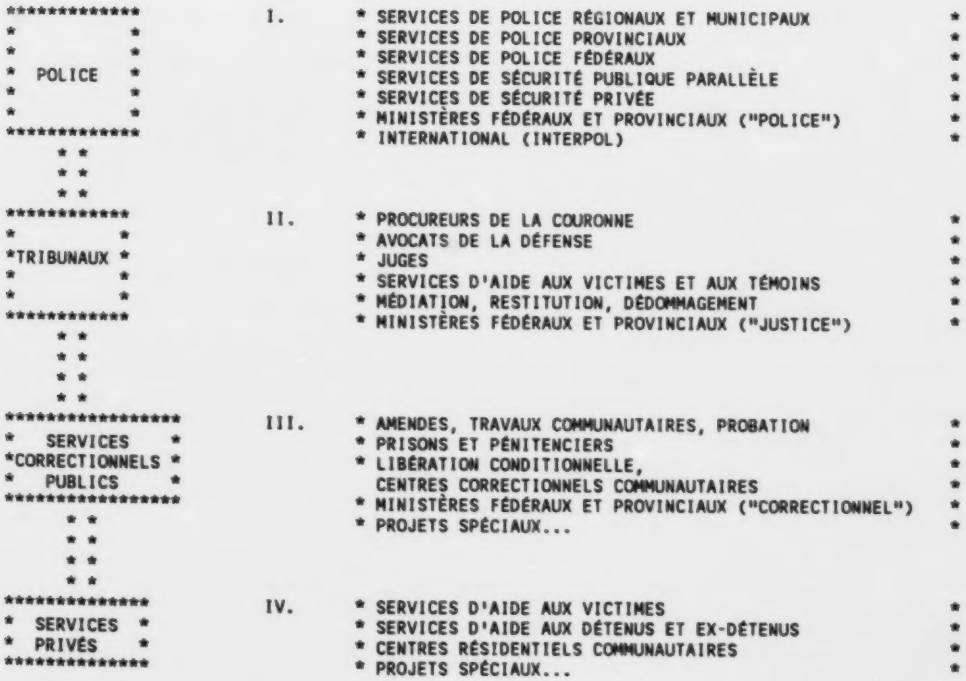
À titre d'exemple, le CNM participe aux programmes de lutte contre la distribution des drogues dans les établissements correctionnels. Une coopération dans ce domaine s'impose non seulement entre les forces policières des divers niveaux, mais également entre la police et les responsables de la sécurité dans les prisons du Canada. Entre autres initiatives, le CNM a fait travailler des agents de

la GRC directement avec le personnel du Service correctionnel du Canada. Ce genre d'initiative souligne l'importance de la communication et de la coopération entre les divers services ainsi que le fait que la police ne peut pas agir isolément. Une fois de plus, il est évident que les dirigeants de la police doivent savoir communiquer, coopérer, s'entendre et s'adapter à leur environnement.

TABLEAU 10

LA POLICE COMMUNAUTAIRE

UN NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE LES SERVICES DE POLICE ET DE JUSTICE



5.4 Le rôle des ministères et des commissions de police

Pour vraiment comprendre le fonctionnement des forces policières au Canada, il faut examiner le rôle des commissions de police locales ou provinciales. À l'heure actuelle, sept provinces ont des commissions provinciales de police et plus de 130 (environ 30 %) corps policiers municipaux ont des conseils de régie.

Les premières commissions de police locales du Canada ont été établies en Ontario, au milieu du siècle dernier. Ces commissions municipales étaient chargées de nommer les membres de la police, de réglementer le travail des corps policiers, de prévenir les abus et de permettre à la police de s'acquitter efficacement de ses fonctions. La composition de ces commissions variait, mais elles comprenaient généralement des représentants des autorités municipales et provinciales.

Il existe au Canada plus de 38 modèles de commissions de police locales si bien qu'il est impossible de parler de la commission type. Dans certains cas, les membres des commissions ont tous été nommés par les autorités provinciales et dans d'autres, ils ont été choisis parmi les membres du conseil municipal. Il arrive également qu'ils aient été élus directement. Les variations sont également considérables en ce qui concerne la taille des commissions, leur statut, leur degré d'autonomie, leur autorité, leurs pouvoirs et leurs fonctions. Voici quelques-unes des fonctions que remplissent les commissions des grandes villes du Canada: la préparation et le contrôle du budget de la police, la participation aux négociations collectives, l'établissement des règles et règlements, la supervision du recrutement, de l'avancement et des congédiements, l'approbation des orientations politiques générales, les relations publiques et la supervision des mesures disciplinaires internes et des plaintes du public. La majorité des commissions de police locales ne remplissent que quelques-unes de ces fonctions.

Pour ce qui est du fonctionnement réel des commissions de police locales, il semble bien qu'elles se contentent surtout d'approuver les politiques du service de police et de leur apporter une certaine crédibilité. Cette situation est attribuable au fait que les membres de la commission ne travaillent généralement qu'à temps partiel et pour un bref mandat. D'autre part, ils sont souvent peu familiarisés avec le travail de la police, leur mandat n'est pas clairement défini et ils n'ont pas le personnel de soutien voulu pour jouer un rôle plus énergique. L'autorité des commissions de police municipales se trouve également limitée par le principe voulant que les services de police soient à l'abri de toute ingérence externe (entraînant des risques de corruption) et qu'ils doivent se contenter d'appliquer les lois du pays. La notion de professionnalisme contredit également l'existence des commissions de police locales. Le directeur de police est, dit-on, compte tenu de son expérience professionnelle, le mieux placé pour décider des méthodes à suivre et contrôler la conduite de son personnel. Si ceux qui ne connaissent pas grand-chose à la police interviennent, c'est comme si une commission hospitalière disait aux chirurgiens comment opérer. D'autre part, l'ascendant qu'exercent de plus en plus les commissions provinciales a réduit l'influence des commissions de police locales, ces dernières années. Dans la plupart des provinces, les mesures prises après la guerre, comme la Loi sur la police de l'Ontario, de 1946, ont mis en place des règlements provinciaux, des codes de discipline uniformes et des méthodes pour répondre aux plaintes formulées par le public contre la police. Les nouvelles structures permettant d'assurer l'application de ces règlements, soit les

commissions de police provinciales, supervisent également le rendement des services de police municipaux.

Les commissions de police provinciales, qui se composent généralement de trois à cinq membres, apportent, elles aussi, des services techniques et de soutien à la police municipale. Dans certains cas, elles administrent des centres de formation provinciaux auxquels les forces municipales ont accès. En général, elles peuvent inspecter la police locale, vérifier si les services de police municipaux sont adéquats et mener des enquêtes publiques sur divers aspects de ces services. Elles peuvent également examiner les plaintes internes concernant les sanctions disciplinaires et les plaintes du public visant des policiers municipaux.

L'émergence des commissions de police provinciales qui exercent une plus grande influence sur l'établissement des normes et le contrôle des forces policières locales soulève d'importantes questions compte tenu du mouvement en faveur de services de police communautaires. Il convient également d'examiner, dans ce contexte, la controverse à l'égard de l'imputabilité des commissions de police.

Pour ce qui est de la première question mentionnée, la tendance à la normalisation et à la centralisation du contrôle sur la police s'oppose à l'octroi de pouvoirs plus importants à chaque service de police pour lui permettre d'établir ses propres priorités en fonction de la communauté qu'il dessert. Il s'agit de parvenir à un juste équilibre en évitant une réglementation excessive qui paralysera l'initiative au niveau local et empêchera les policiers d'exercer des pouvoirs discrétionnaires selon les besoins, tout en veillant à ce que ces pouvoirs discrétionnaires et l'autonomie locale n'ouvrent pas la porte aux abus. Il est possible de parvenir à ce juste équilibre si les ministères et les commissions de police des provinces se contentent de promouvoir les valeurs fondamentales (p. ex. l'absence de corruption et le traitement équitable des minorités visibles) et si elles confient les autres responsabilités (p. ex. l'établissement des programmes et des méthodes) à chaque service.

Pour ce qui est de l'imputabilité des commissions de police, un certain nombre d'arguments pour et contre l'élection des commissions locales ont été soulevés (en Ontario, par exemple, la majorité des membres des commissions sont nommés par le gouvernement provincial). L'argument invoqué contre la nomination des membres de la commission par les élus locaux est que le pouvoir politique local risque de s'ingérer dans la police et d'exercer une influence injustifiée sur cette dernière. Cette influence évoque la subordination totale de la police au pouvoir politique. Selon l'argument contraire, les nominations que font les provinces sont tout aussi politiques et ouvrent la porte au favoritisme, à la corruption et aux autres abus dans tous les aspects des services municipaux et pas seulement la police. Si de nombreuses localités adoptent le modèle de la police communautaire, il faudra certainement que les membres de la commission aient des comptes à rendre à la population plutôt qu'au gouvernement provincial qui les a nommés.

VI. RESSOURCES STRATÉGIQUES

La complexité actuelle de la police exige une multitude de ressources, et cela d'autant plus que la demande augmente et qu'il faut faire face à des contraintes financières chroniques. Les ressources humaines sont, certes, au coeur de toute organisation et leur acquisition (au moyen du recrutement) et leur formation revêtent une importance particulièrement cruciale dans le contexte de la police communautaire. Les ressources obtenues de la communauté sont également au coeur du modèle de police communautaire. Le chapitre que voici porte également sur les ressources spécialisées qui complètent un service de police moderne (p. ex. les ressources juridiques et technologiques et les moyens de recherche).

6.1 Les ressources humaines: le recrutement des policiers

Le recrutement du personnel revêt une importance cruciale si l'on veut que les organismes policiers puissent relever les nouveaux défis des années à venir. La principale question à résoudre à cet égard est celle du degré d'instruction exigé du personnel de la police. Les avantages de l'enseignement supérieur, ses répercussions sur la police, le meilleur type de formation pour les policiers et la qualité des programmes éducatifs existants suscitent de nombreuses polémiques.

Lorsqu'on examine la nature réelle du travail du policier, l'enseignement supérieur semble présenter certains avantages. Les policiers disposent de vastes pouvoirs et d'une grande latitude pour s'acquitter de leurs fonctions. À part de s'occuper de la répression de la criminalité, ils conseillent, arbitrent, dirigent, acheminent à des spécialistes, analysent et traitent l'information. Étant donné l'importance croissante qui est attachée à ces autres fonctions de même qu'au règlement des problèmes, il est logique de s'attendre à ce que l'enseignement supérieur occupe une place encore plus importante à l'avenir.

Des études révèlent que les avantages de l'éducation universitaire l'emportent sur ses inconvénients. La plupart de ses avantages s'appliqueraient surtout au modèle de police communautaire. Selon les constatations, ses policiers ayant une formation universitaire s'acquittent de leurs tâches mieux que leurs homologues qui ont un niveau d'instruction inférieur, et ils sont également de meilleurs communicateurs. Le policier ayant un haut niveau d'instruction se montre plus souple pour faire face aux situations complexes et pour traiter avec les personnes d'autres cultures, modes de vie, races et origines ethniques. Les policiers qui ont une formation universitaire sont plus portés à considérer leurs fonctions comme une carrière que comme un simple emploi. Ils s'adaptent plus facilement au changement et réagissent mieux aux différentes méthodes policières. Ils sont généralement conscients de la complexité du système de justice pénale au lieu de considérer la police dans une optique plus provinciale et comme un groupe exclusif. Les policiers ayant un niveau d'instruction supérieur ont également tendance à poser moins de problèmes à leur service, y compris en ce qui concerne les plaintes des citoyens. De plus, ils prennent plus d'initiatives que leurs homologues qui n'ont pas de formation universitaire.

Quels sont les inconvénients d'un corps policier ayant un niveau d'instruction supérieur? Les employés qui sont mieux instruits ont tendance à quitter leur organisation ou à demander une réaffectation. Ils semblent également plus portés à contester les ordres que le personnel moins instruit. Étant donné que les organisations basées sur le commandement et le contrôle ont tendance à céder la place à des rapports plus égalitaires au sein des services de police, ce dernier inconvénient n'en est peut-être pas un. Sans vouloir défendre l'insubordination, au cours des années à venir, nous estimons que les services de police progressistes se rendront compte qu'ils ont beaucoup à apprendre des policiers qui sont en contact journalier avec la collectivité. Si ces agents contribuent régulièrement à l'établissement de la politique, ils n'auront plus à se rebeller.

Malgré les avantages d'un haut niveau d'instruction, les décisions à prendre quant à la formation exigée d'une force policière ne doivent pas se baser sur le principe du "tout ou rien". Dans un chapitre précédent, nous avons examiné la répartition de l'organisation de la police sur trois niveaux. Ce modèle n'exige pas que toutes les nouvelles recrues aient une formation universitaire. Une organisation qui adopte ce genre de modèle à trois niveaux peut également accepter ceux qui ont un diplôme d'études secondaires, même si les tâches qu'ils rempliront seront plus simples. Les titulaires d'un diplôme collégial seront récompensés en étant recrutés à des niveaux supérieurs. Ces niveaux comporteront des tâches plus intéressantes et des échelles salariales plus élevées.

L'une des objections formulées à l'encontre du niveau de formation supérieur est que les groupes défavorisés ou minoritaires se trouveraient désavantagés lors du recrutement étant donné qu'ils comptent moins de diplômés universitaires. Au Canada, les programmes d'équité en matière d'emploi pour les femmes et les autochtones de même que pour les autres groupes raciaux et ethniques joueront un rôle crucial compte tenu de l'évolution démographique et culturelle de notre pays. Il faudra se livrer à une évaluation minutieuse des répercussions que les exigences en matière d'éducation auront sur les capacités d'emploi de groupes tels que les autochtones et les minorités et de la façon de surmonter les obstacles qui s'opposent à leur recrutement.

N'oublions pas que le niveau d'instruction peut être atteint non seulement avant le recrutement, mais également en cours d'emploi. Dans un service qui adopte le modèle à trois niveaux, l'obtention de nouveaux crédits peut être l'une des conditions d'avancement d'un niveau à l'autre.

N'oublions pas non plus que l'obtention de diplômes universitaires n'est peut-être pas aussi importante que la qualité de l'enseignement reçu pour préparer un employé à remplir ses fonctions. Les cours offerts dans le cadre des programmes de criminologie et de justice pénale ont parfois été médiocres et souvent dispensés par du personnel universitaire à temps partiel. Dans bien des cas, ils n'avaient pas de rapport direct avec les connaissances et les capacités exigées de la police. Il est donc recommandé que les universités travaillent en collaboration avec les services de police locaux pour l'élaboration de cours mieux adaptés.

Enfin, les corps policiers ont eu tendance, ces dernières années, à recruter davantage de personnel civil. De nombreuses tâches, surtout à caractère administratif (mais également des tâches plus spécialisées comme celles des médecins légistes, des comptables des sections spécialisés dans les infractions économiques, etc.) peuvent être mieux exécutées, ou du moins de façon plus rentable, par du personnel civil. La tenue des livres, par exemple, n'exige pas une formation dans un institut de

police ni le salaire d'un agent de première classe. Par conséquent, pour tirer parti au maximum des ressources disponibles, il faut faire appel davantage à du personnel civil. Il s'agit là d'une tendance non seulement rentable, mais qui peut également créer des rapports plus étroits entre la police et la collectivité.

6.2 Les ressources humaines: la formation des policiers

La formation des policiers, telle qu'on la conçoit présentement, est beaucoup plus complexe qu'autrefois. Il y a des dilemmes, différents modèles de formation et différents groupes cibles au sein des corps policiers exigeant formation et éducation.

Il y a la formation de base et la formation continue. La formation de base dans les écoles de police a été orientée vers la préparation de policiers cadets en vue des fonctions traditionnelles du policier. Le but était de former des généralistes chargés de diverses fonctions en insistant lourdement sur les aptitudes physiques, la conduite automobile, l'apprentissage de la loi et accordant une certaine importance aux relations humaines. Si le modèle à paliers des organisations policières examiné plus tôt est adopté, il se pourrait bien que certains aspects de la formation de base doivent être adaptés aux différents niveaux auxquels seront admis les recrues. Par contre, comme il a été proposé plus tôt, toutes les recrues jusqu'au niveau de la haute direction recevront une formation de base que chacun devra compléter par une formation supérieure en fonction du niveau d'entrée.

Au Canada, on compte quatre modèles de formation de base.

Le premier et le plus traditionnel est fondé sur l'établissement d'une distinction entre l'éducation et la formation des policiers et la voie normale de l'éducation des adultes. Il s'adresse généralement aux candidats qui ont obtenu un diplôme d'études secondaires et auxquels on donne une formation et des cours d'appoint dans des centres distincts et indépendants (la GRC à Regina et l'École de police de l'Ontario à Aylmer, ou des écoles de police dans les grandes villes où il n'y a pas d'institut provincial -- par exemple, Winnipeg, Calgary et Edmonton).

Le deuxième modèle est similaire au premier sauf que les activités de formation se déroulent sur un campus universitaire. Les enseignants donnent des cours sur des sujets comme la justice pénale et les services sociaux, tandis que les policiers fournissent une orientation en matière d'administration et de procédures policières. Avocats et juges donnent aussi des cours sur le droit criminel, la preuve et les procédures. Ce second modèle est en vigueur au Collège de police de la Saskatchewan, installé sur le campus de l'Université de Regina, et à l'Académie de police de l'Atlantique du Holland College à l'Ile-du-Prince-Édouard.

Le troisième modèle est fondé sur l'hypothèse que les stagiaires devraient être exposés au fonctionnement de l'ensemble du système de justice pénale, plutôt que de percevoir le travail de police comme un élément isolé des autres éléments du système. Il y a derrière tout cela l'idée que la police et le personnel des services correctionnels peuvent apprendre les uns des autres. À ce titre, le Justice Institute de Colombie-Britannique offre enseignement et formation aux agents de

probation, au personnel des établissements de détention et au personnel des tribunaux ainsi qu'aux futurs policiers.

Le quatrième modèle vise une intégration complète de la formation policière au système d'éducation des adultes. Selon cette approche, qui n'est appliquée qu'au Québec, les futurs policiers doivent d'abord s'inscrire à un programme d'enseignement communautaire de 2½ ans offert à l'échelle provinciale et comprenant des cours en criminologie, en droit et en techniques policières et des cours de nature plus générale (mathématiques et philosophie). Les candidats choisis complètent ensuite leur formation par un cours de 10 semaines à l'Institut de police de Nicolet. Les avantages de ce modèle sont que les recrues reçoivent une formation plus poussée et que l'on exerce un contrôle sur la qualité et le contenu de cet enseignement.

La formation continue suppose que l'apprentissage est un processus continu et que les contextes social, juridique et culturel évoluent, de telle sorte que la formation de base n'est pas suffisante pour la durée d'une carrière. Le personnel doit être sensibilisé à des questions comme les agressions sexuelles, l'usage des drogues, les crimes économiques et informatiques et le traitement des minorités visibles. Ce ne sont là que quelques-unes des questions qui sont en évolution depuis quelques années. La formation continue est également nécessaire lorsqu'une personne souhaite améliorer ses compétences en vue d'une promotion. Dans une organisation à paliers, un tel perfectionnement serait nécessaire pour passer d'un niveau à un autre. On a recommandé de considérer la formation continue de la même façon que le perfectionnement dans le secteur privé et d'affecter entre un et deux pour cent du budget annuel de la police à cette fonction importante.

La formation avancée ou spécialisée se donne dans plusieurs centres. Ainsi, le Collège canadien de police à Ottawa propose des cours, des ateliers et des conférences sur des sujets spécialisés (prise d'empreintes digitales, analyse de crimes et technique informatique) aux policiers et aux gestionnaires. La direction de l'établissement s'est montrée intéressée à élargir son rôle dans la formation des cadres supérieurs en créant un centre d'excellence. Ce centre offrirait un programme complet pour les cadres de direction grâce à l'établissement de liens plus étroits avec des centres de perfectionnement des cadres comme le Centre canadien de gestion à Ottawa, l'École de gestion de la Défense nationale et le National Executive Institute du FBI.

Le Centre canadien de gestion s'occupe de la formation de cadres intermédiaires et supérieurs du gouvernement fédéral. Le ministère de la Défense nationale offre une formation aux cadres supérieurs à Kingston pour le personnel des Forces armées, les civils et les gens d'affaires. Quant au National Executive Institute du FBI, il offre, trois fois par année (cycles d'une semaine), des conférences et des sessions sur une variété de sujets allant du terrorisme aux styles de leadership jusqu'aux médias et au stress des dirigeants. Des dirigeants de la police canadienne ont déjà participé à ces sessions.

«Operation Bootstraps» a été établie aux États-Unis par l'Association internationale des chefs de police. Dans le cadre de ce programme, certaines des plus grandes entreprises permettent à du personnel policier de suivre des cours de formation destinés aux dirigeants. Les sujets abordés comprennent notamment la supervision efficace, le règlement de conflits, le règlement de problèmes de groupe et la gestion du stress. À Toronto, la société IBM a invité 22 chefs de police à des

colloques sur le règlement de problèmes, les exercices de simulation et l'imagination créatrice. Les directeurs de police profitent de ce contact avec le milieu des entreprises pour constater que des organisations de différents domaines partagent des problèmes similaires. Ils sont alors en mesure d'appliquer à leurs propres services certaines des idées auxquelles ils ont été exposés. Cette participation donne aux gestionnaires de police des liens plus étroits avec le monde extérieur, réduisant ainsi leur sentiment d'isolation.

Il y a aussi le Niagara Institute, un organisme privé sans but lucratif qui cherche à développer la qualité du leadership dans tous les secteurs de la société canadienne. L'Institute offre des cours très intensifs dont la durée varie entre une journée et deux semaines. Les sujets abordés comprennent le leadership, les stratégies de communications, les questions de gestion et la gestion du changement.

On voit donc qu'il existe plusieurs modèles de formation des dirigeants et ou de formation spécialisée. Il y a aussi des cours universitaires et des programmes auxquels les dirigeants peuvent s'inscrire. On peut aussi concevoir un programme spécial qui répond aux besoins d'un corps de police en particulier. Il serait également possible de créer des programmes d'échanges entre instituts de formation et services de police ayant des ramifications interprovinciales et même internationales. Le recours aux simulations sur ordinateur constitue un autre outil d'apprentissage pour modeler des processus de prise de décisions.

6.3 Les ressources humaines: la carrière des policiers

Comme on l'a déjà mentionné, l'organisation traditionnelle de la police a adopté une structure militariste dans laquelle les recrues entrent au bas de l'échelle et aspirent à se frayer un chemin dans la hiérarchie. Dans ce modèle, plusieurs policiers parviennent, grâce à leur ancienneté, à atteindre des niveaux qui peuvent être au-delà de leurs compétences ou, à tout le moins, des niveaux pour lesquels ils manquent de préparation et peut-être de capacité créative. À ce stade, ils atteignent un "plateau" dans leur carrière où ils peuvent demeurer pendant des années. Bien entendu, on peut atteindre un plateau non seulement à cause de limites personnelles, mais aussi à cause du budget limité et d'expansions organisationnelles qui rendent virtuellement impossible toute promotion à un niveau supérieur. Selon un autre scénario, les personnes qui aspirent à des niveaux supérieurs au sein de l'organisation se butent à plusieurs obstacles en cours de route et sont fortement déçues de ne pouvoir réaliser ce qu'elles voulaient faire au départ. Puisque les gens dans les organisations traditionnelles de police suivent une voie fondamentale, il est impossible de prédire où elles aboutiront. Une telle ambiguïté peut être à l'origine d'un stress considérable et d'une insatisfaction profonde.

Le modèle à paliers déjà présenté dans ce rapport est mieux structuré et permet de mieux prévoir le rôle général qu'un policier pourra jouer au sein d'un service de police. Celui qui se joint à un corps policier à titre de simple agent ne peut aspirer à devenir chef de police à moins de poursuivre ses études et de répondre à d'autres exigences qui s'ajoutent à celles de son travail. Avec le développement d'organisations à plusieurs niveaux, il est moins facile de se préparer d'amères déceptions, puisqu'on n'encourage pas les attentes non réalistes. Pour évoluer d'un niveau à un

autre, il faut d'abord perfectionner ses compétences, ce qui permet d'être mieux préparé pour occuper un poste et d'éviter la stagnation.

On dit que les policiers sont ceux qui connaissent les plus hauts niveaux de stress. Certains aspects du travail que l'on dit être à l'origine du stress et de l'épuisement professionnel comprennent la nécessité d'une vigilance constante, les rencontres fréquentes avec des citoyens hostiles et négatifs, le stress de s'occuper de crimes et de répondre à des situations d'urgence, le manque de contrôle sur le travail (interférences bureaucratiques), l'effet d'isolation sociale du travail de police et les répercussions du travail et des horaires de travail sur la vie familiale. Bien que le stress lié au travail ne soit pas limité au personnel policier, ces personnes font état d'un nombre peu commun de symptômes et de conséquences liés au stress (consommation de drogues et d'alcool, nervosité, agressivité, dépression et mésentente conjugale).

Certaines organisations de police, comme la Police de la Communauté urbaine de Montréal, ont établi des programmes pour traiter de ces symptômes et des conséquences du stress. Le programme de la Police de Montréal offre au personnel de la police et à leurs familles des services d'évaluation, de conseils professionnels et d'aiguillage aux services de santé et aux services sociaux. On accorde une importance particulière aux problèmes de drogue, d'alcool et familiaux.

Bien que de telles initiatives soient désirables, il est possible que des changements plus fondamentaux à la structure et au fonctionnement des organisations policières et au travail policier constituent une meilleure façon de traiter le stress et l'épuisement professionnel. Plusieurs éléments de la surveillance policière communautaire sembleraient offrir la possibilité d'alléger certains de ces problèmes. Les agents de la police communautaire, par exemple, pourraient interagir de manière plus intense avec le public: il en résulterait une diminution de l'isolation sociale. Le fait d'amener les policiers à sortir de leurs véhicules et à faire des patrouilles à pied et à bicyclette, dans la mesure du possible, aurait des effets similaires. De plus, l'établissement de liens plus étroits avec la collectivité pourrait améliorer la satisfaction du public vis-à-vis le travail de la police et réduirait le besoin pour les policiers de ne s'associer qu'à du personnel policier en dehors des heures de travail. La surveillance policière communautaire offre à certains agents la possibilité d'être plus créateurs dans leur travail et leur donne plus d'autorité pour prendre des décisions. La bureaucratisation actuelle du travail policier et l'importance accordée à l'aspect commandement et contrôle réduit la satisfaction au travail de même que l'impression que les agents supérieurs contrôlent leur travail. Les indicateurs positifs de rendement, comme la satisfaction et l'harmonie de la collectivité, sont plus efficaces pour motiver les agents que les mesures négatives comme le nombre d'arrestations. Ainsi, une évolution de l'orientation de la surveillance policière et l'adoption d'un système à paliers peuvent contribuer à enrichir le travail policier d'une façon considérable. De tels changements fondamentaux contribueront plus vraisemblablement à réduire le stress et l'insatisfaction que des programmes qui, malgré leur valeur, se superposent simplement à des structures existantes.

6.4 Les ressources financières

Comme il est indiqué au chapitre 1, le coût de la police publique au Canada est de l'ordre de 5 milliards de dollars par année. Le personnel policier partout au pays s'est accru de façon importante entre le début des années 1960 et le milieu des années 1970, mais s'est stabilisé depuis ce temps. Depuis un certain nombre d'années, on a pris conscience que les contraintes financières sont une réalité avec laquelle il faudra composer. Le principe des administrateurs de la police est maintenant d'accomplir davantage et mieux avec un niveau de ressources moindre ou identique. Bien entendu, il faut reconnaître que les services de police ne peuvent continuer à subir des coupures budgétaires tout en améliorant les services offerts. Le principe d'une organisation moins lourde doit s'appliquer tant à l'équipement (voitures de patrouille, ordinateurs) qu'aux ressources humaines.

Pour accomplir davantage avec moins de ressources il faut, entre autres, reconnaître qu'il est possible de répartir les diverses tâches qu'accomplissent les services de police entre une variété de secteurs. Le nombre d'employés des organismes de sécurité privés continue de s'accroître rapidement par rapport au nombre d'employés des services de police publics, dans une proportion d'au moins deux pour un. L'entrée de civils est une autre tendance qui pourrait rendre la surveillance policière plus efficace du point de vue des coûts. Il y a des services publics parallèles chargés de l'application du règlement et des lois dans un certain nombre de secteurs (octroi de permis de pêche et de chasse). Il y a aussi une sécurité publique parallèle. À Montréal, par exemple, plusieurs secteurs résidentiels aisés ont établi leur propre service de sécurité pour patrouiller leurs rues en réponse à la régionalisation du service de police de la ville de Montréal, régionalisation qui a fait passer les effectifs affectés à ces secteurs vers des quartiers plus populeux et à criminalité élevée. Ainsi, l'une des façons dont les forces policières publiques peuvent continuer à offrir le service qu'on attend d'elles est de permettre à ces autres secteurs de prendre charge d'une part plus importante de l'ensemble de la surveillance policière.

Le modèle à paliers d'une organisation policière peut également aider à équilibrer les budgets puisqu'il n'est pas vraiment nécessaire qu'un agent de première classe, touchant environ 47 000 $ par année, s'occupe des accidents, dirige la circulation et ainsi de suite. L'une des questions auxquelles il faudra répondre est de savoir si les ressources policières continueront d'être utilisées presqu'à la limite compte tenu de l'importance croissante de la surveillance policière communautaire. Comment les administrateurs garderont-ils le contrôle des ressources financières si les citoyens ont un rôle majeur dans l'établissement des objectifs de la police et si on donne plus d'autorité aux agents de police? Le règlement de problèmes dans la collectivité exigera, dans certaines circonstances, une participation plus active des agents à des questions dont la police ne s'occupait pas ou abordées superficiellement dans le passé. Y aura-t-il toujours des ressources disponibles pour les tâches traditionnelles de lutte contre le crime? Ce sont certes là des questions légitimes.

D'un point de vue financier, la surveillance policière communautaire aura pour conséquence principale de réduire l'importance accordée au matériel coûteux, comme les véhicules automobiles et les ordinateurs, ainsi que d'autres technologies. La régionalisation de l'équipement coûteux et à tout le moins du personnel (laboratoires et techniciens) peut également s'avérer utile. De plus, le but ultime de la surveillance policière communautaire est de remettre à la collectivité une partie des

responsabilités en matière de surveillance policière, c'est-à-dire d'utiliser au maximum les ressources déjà présentes au sein de la collectivité. Selon cette vision, les services de police publics peuvent jouer le rôle de courtier, de conseiller et de coordonnateur des initiatives communautaires pour faire échec au crime et pour résoudre d'autres problèmes sociaux. Selon ce point de vue, on met l'accent chaque fois que la chose est possible sur l'autoréglementation par la collectivité. Cela s'oppose diamétralement aux hypothèses qui sous-tendent la notion de surveillance policière professionnelle (du moins comme on concevait le professionnalisme traditionnellement) où les forces policières sont perçues comme fournissant des services spécialisés à un public passif.

6.5 Les ressources juridiques

La complexité de la surveillance policière s'accroît de plusieurs façons, notamment sur le plan juridique. La loi sur la responsabilité criminelle était traditionnellement le principal secteur d'intérêt de l'agent de police chargé de faire respecter la loi. Une formation de base en droit et en procédures pénales, jumelée à la disponibilité de conseils et d'orientation de la part de partenaires naturels, c'est-à-dire les avocats de la Couronne, s'est avérée suffisante jusqu'à maintenant. Aujourd'hui, il faut se demander si cette formation suffit encore.

De plus en plus, de nombreuses procédures judiciaires portent sur la façon dont les policiers ont mené leur enquête. Cas après cas, les tribunaux examinent attentivement la conduite d'agents de police. Porter des accusations contre la police devient un moyen de défense plus fréquent. L'intérêt de la poursuite dans ces cas est de vérifier les répercussions que cet examen aura sur le résultat des procédures principales. Cela ne coïncide peut-être pas avec les intérêts des agents de police ou du service de police. Il peut même être souhaitable que les policiers aient accès à des conseillers juridiques indépendants.

Il devient de plus en plus nécessaire d'avoir recours à des ressources juridiques qui aident à l'élaboration de procédures de fonctionnement appropriées. Des enquêtes complexes et coûteuses peuvent être complètement inutiles si on ne respecte pas des procédures acceptables du point de vue juridique. Enfin, le conseiller juridique de la police a un rôle crucial en matière d'élaboration de politiques. Il faut présentement réévaluer les lois telles qu'elles s'appliquent aux diverses options si on veut être en mesure de prendre les décisions qui s'imposent sur la façon de répartir des ressources limitées. Chose plus importante encore, il faut des ressources juridiques pour trouver réponse à des défis particuliers et pour déterminer les renseignements appropriés qu'il faudrait obtenir. Bien sûr, tout cela vise à trouver une solution qui réponde à la nécessité de faire respecter la loi de manière efficace tout en maintenant les valeurs enchassées dans notre Charte des droits et des libertés.

À l'avenir, il ne sera guère surprenant de voir les plus grosses organisations policières embaucher des avocats à plein temps plutôt que de se contenter de consulter périodiquement les avocats de la Couronne. Ces avocats spécialisés pourraient être consultés de façon courante lors de l'exploration et de l'élaboration de procédures opérationnelles détaillées. L'évolution constante du contenu et des procédures de la loi et de leurs répercussions sur la surveillance policière pourrait exiger une surveillance continue de la part d'un personnel spécialisé.

6.6 Les ressources technologiques

La surveillance policière moderne exige l'application de technologies évoluées dans un certain nombre de secteurs. Premièrement, il y a le secteur de la criminalistique, dont le but ultime est de dépister les criminels et de fournir des éléments de preuve en rapport avec un dossier criminel. Cela comprend toute la gamme des empreintes digitales (y compris la nouvelle technologie des empreintes selon l'ADN) et la balistique.

Le second secteur de spécialisation des sciences policières est la mise au point d'armes meurtrières et non meurtrières pour les agents. On trouve également dans cette veine la mise au point de produits et de matériels de défense comme les gilets pare-balles.

La mobilité accrue des services de police au fil des ans suppose l'utilisation de systèmes de communication perfectionnés, la capacité de communiquer par radio étant vitale pour l'exécution de plusieurs types d'opérations. Les répartiteurs doivent pouvoir communiquer avec les agents sur le terrain et les voitures de patrouille doivent être capables de communiquer entre elles. De plus, les systèmes de communication permettent de suivre les allées et venues des véhicules de patrouille et même des patrouilles à pied ou à bicyclette.

Le quatrième secteur de développement technologique des dernières années se situe dans le domaine de l'information. Au cours des deux dernières décennies, on a assisté à l'adoption progressive de systèmes électroniques en remplacement des dossiers sur papier et des carnets de notes. Grâce à du matériel et à des logiciels améliorés, il est possible de stocker des quantités considérables de renseignements et d'y accéder rapidement. La révolution électronique permet d'accéder à de grandes bases de données comme le système du Centre d'information de la police canadienne (CIPC).

De façon plus spécifique, la technologie de l'information peut s'appliquer à un certain nombre de secteurs. Ainsi, les systèmes de répartition informatisés contribuent à coordonner la prestation de services d'urgence. Les services d'information facilitent également les enquêtes criminelles parce qu'ils permettent de stocker et de récupérer rapidement de grandes quantités d'informations sur des incidents de nature criminelle. Compte tenu qu'une bonne partie de l'activité criminelle est de caractère interjuridictionnel, ces systèmes de gestion informatisés facilitent l'échange de renseignements entre différents services de police. Ces systèmes facilitent grandement l'analyse des données sur les crimes et aident à déceler des tendances pour certains types de crimes et à mettre au point des stratégies préventives appropriées. De plus, ces systèmes favorisent l'imputabilité en mettant en valeur la capacité d'un service d'enregistrer les détails des actions policières et des ressources déployées pour traiter d'un problème spécifique.

Plusieurs des progrès réalisés en matière de technologie policière viennent du secteur privé et font souvent l'objet d'une promotion active lors de conférences et dans les publications intéressant la police. Au Canada, il y a également un institut, le Centre de recherche de la police canadienne, placé sous la direction conjointe du Conseil national de recherches, de la GRC et de l'Association canadienne des chefs de police. Ce Centre est le prolongement d'un programme existant qui a permis de réaliser une percée dans des secteurs comme la mise au point de robots pour le

désamorçage de bombes, la détection de drogues et la mise au point d'un meilleur équipement protecteur pour les agents de police.

Un grand nombre de progrès technologiques à l'échelle de la société également ont rendu nécessaire le recours à la haute technologie pour faire échec au crime étant donné les nouvelles formes d'activités criminelles qui sont apparues (crimes économiques et informatiques). Il va sans dire que la police doit suivre les développements technologiques dans ces domaines. La question est de savoir quelle importance les forces policières de l'avenir devraient-elles accorder à cette technologie.

Pour répondre à la question, il faut envisager deux aspects: le côté éthique et le côté pratique. D'un point de vue éthique, la disponibilité de technologies permettant de stocker davantage de renseignements sur les particuliers, d'exercer une meilleure surveillance et de procéder à une meilleure identification, de disposer d'armes supérieures et ainsi de suite doit être envisagée du point de vue des dangers potentiels de tels progrès. Chose certaine, toutes les applications de la technologie doivent être conformes à la législation pertinente et à la Charte des droits et libertés.

D'un point de vue pratique, la fixation sur la technologie pourrait être au détriment d'un retour aux techniques fondamentales permettant de mieux réaliser les objectifs. Si la surveillance policière axée sur la collectivité doit être le modèle de l'avenir, la satisfaction du public sera parmi les objectifs les plus importants des corps de police. On y parviendra principalement par les contacts humains plutôt qu'avec la technologie. Même en ce qui a trait à la solution des crimes, il semble que les renseignements obtenus du public soient plus utiles que les travaux de balistique, les techniques d'enquête innovatrices et l'intervention rapide. Par conséquent, les services de police devraient faire preuve de prudence concernant l'importance et l'ampleur du développement de la technologie.

6.7 Les ressources en matière de recherche

Traditionnellement, les politiques et les pratiques de la police étaient largement fondées sur l'expérience et la spécialisation des hauts dirigeants. Le travail de base de la surveillance policière professionnelle s'appuyait sur des pratiques comme les patrouilles motorisées préventives et l'intervention rapide. Ces pratiques avaient été adoptées à cause de leur attrait intuitif. Des recherches menées dans les années 1970, notamment aux États-Unis, ont amorcé l'examen empirique de certaines des hypothèses fondamentales sous-jacentes aux procédures policières conventionnelles. Des expériences comme celles qui ont été menées à Kansas City ont permis de constater les limites des patrouilles préventives en matière de réduction des crimes graves ou d'apaisement des craintes du public.

Les recherches qui ont suivi ont mis en lumière non seulement le succès de diverses stratégies d'application de la loi, mais ont également montré ce que les policiers faisaient vraiment. La recherche indique que les pouvoirs de la police sont envahissants, qu'une bonne partie du temps des agents de police n'est pas liée au règlement de crimes et que le travail de police dépend en grande partie des appels reçus de citoyens et de la coopération de ces derniers. Les enquêtes ont également

montré que la réduction du temps d'intervention n'avait pas de répercussion majeure sur la solution des crimes et que les enquêtes criminelles n'étaient pas très efficaces pour résoudre des crimes.

Il est nécessaire de poursuivre la recherche dans ces secteurs et dans d'autres secteurs. Si on veut adopter un modèle de surveillance policière communautaire plus interactive, il faudra mener une recherche systématique pour évaluer les attentes du public en rapport avec la police. Les sondages et les autres approches peuvent servir dans ce contexte. La planification stratégique exige des procédures systématiques pour connaître le contexte (tendances observées en matière de crimes, évolution démographique, tendances socio-économiques, etc.). Bien que divers services puissent réaliser leur propre planification stratégique, il faut tout de même une recherche fondamentale sur les aspects du milieu qui ont des répercussions sur des régions et sur le pays dans son ensemble. Il faudra aussi des initiatives expérimentales majeures pour d'autres questions de politique fondamentales, comme l'établissement de postes de police plus petits dans les grandes villes.

La poursuite de recherches appliquées ayant de larges répercussions, exigeant parfois la collaboration de plusieurs villes et/ou services, suppose l'existence d'un organisme de prise en charge ou d'un institut spécialisé en recherche policière. On constate que la recherche policière au Canada n'est pas ordonnée. On recommande donc la création d'une forme de centre de recherche ou d'institut qui se penche sur des questions plus vastes propres à la plupart des corps policiers. À l'heure actuelle, comme on l'a dit plus tôt, la recherche technique (détonation de bombes, empreintes digitales, etc.) se fait sous les auspices du Centre de recherche de la police canadienne, une entreprise conjointe du Conseil national de recherches, de la GRC et de l'Association canadienne des chefs de police.

Il faut des installations de recherche pour appuyer ces initiatives plus techniques afin d'examiner les différents besoins de la police, de nouvelles approches de surveillance policière, différentes mesures de rendement et d'autres questions pertinentes à tous les services. Avant d'élaborer sur diverses propositions, il peut être utile d'examiner les structures en place dans d'autres pays.

Aux États-Unis, il y a la prestigieuse Police Foundation, mise sur pied par la Fondation Ford en 1970. La Police Foundation est un organisme indépendant et non partisan qui travaille avec les services de police partout aux États-Unis en cherchant de nouvelles stratégies policières et en les mettant à l'essai dans des situations concrètes. Outre la recherche à laquelle participe la Police Foundation, l'organisme diffuse les résultats dans tout le milieu chargé de l'application de la loi. Non seulement la Fondation aide-t-elle à ouvrir de nouvelles voies pour traiter de questions comme la violence au foyer et les crimes liés à la drogue, mais elle anime des ateliers pour les corps de police et mène des études d'évaluation et autres au nom de différents services. Le financement provient de la Ford Foundation, de campagnes de levée de fonds et de contrats avec des organismes gouvernementaux et d'organismes d'application de la loi.

Le Police Executive Research Forum (PERF) est une autre organisation américaine activement engagée dans la recherche sur la surveillance policière et la diffusion de renseignements sur le sujet. Le PERF est une association professionnelle nationale de dirigeants d'organismes d'application de la loi provenant des villes, des comtés et des États les plus importants. Le personnel du PERF, tout comme c'est le cas pour la Police Foundation, compte des professionnels à temps plein ayant une base solide en surveillance policière, en recherche et en gestion. L'organisation participe à des études

innovatrices, au lobbying politique et agit comme organisme de coordination des renseignements sur l'application de la loi. Ce groupe publie divers bulletins chaque année et a établi un réseau de liaison informatique entre les membres qui permet aux dirigeants de la police de communiquer par voie électronique les uns avec les autres, d'accéder à des renseignements et de participer à diverses conférences. Le PERF est financé par des départements fédéraux, des entreprises du secteur privé et des fondations et génère des fonds en offrant des services de consultation de gestion.

Contrairement à ces initiatives qui sont surtout le fait du secteur privé aux États-Unis, les principales organisations qui s'adonnent à la recherche et à la diffusion de l'information en France et en Angleterre sont financées et contrôlées par le gouvernement national. L'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) en France reçoit son financement du gouvernement national. L'IHESI se joint ses efforts à ceux de représentants de la police nationale, des gouvernements national et territorial, de compagnies et de chercheurs qui s'intéressent à toute une gamme de questions de sécurité. Il s'agit d'une approche pluridisciplinaire qui vise à la fois à mener des recherches sur des questions d'intérêt particulier et à stimuler ces efforts.

En Angleterre, le Home Office compte une section qui, pendant des années, a fait de la recherche fondamentale et appliquée très visible en criminologie, souvent en collaboration avec des universités. Les secteurs d'intérêt particulier ont été la prévention du crime et les sondages sur la criminalité nationale. La section de recherche est principalement constituée de spécialistes en criminologie dont les travaux ont été largement publiés et diffusés.

La question est de savoir si le Canada a besoin de son propre secteur de recherche et, le cas échéant, quel modèle il devrait adopter. Actuellement, la recherche est fragmentée puisqu'elle se fait dans les départements des universités, au Collège canadien de police et aux ministères du Solliciteur général et de la Justice ou encore elle est sous-traitée par ces deux ministères. Les gouvernements provinciaux contribuent également, modestement, à la recherche sur la police au Canada. On recommande de créer au pays d'ici 1992 un Institut canadien de recherche sur la police et de le doter d'un fonds initial d'environ un million de dollars. Cette somme pourrait venir du Solliciteur général et/ou des ministères fédéral et provinciaux de la Justice, de même que du secteur privé. Au fil des ans, on pourrait peut-être obtenir des sommes progressivement plus importantes du secteur privé, ce qui donnerait plus d'autonomie à l'Institut. L'Institut recruterait du personnel qualifié (peut-être une combinaison de personnes ayant l'expérience de la police, de la recherche et de la gestion) et mènerait des recherches, diffuserait ses résultats et organiserait des conférences. L'Institut pourrait établir des liens avec des chercheurs universitaires, du personnel du gouvernement et des organismes policiers des secteurs privés et publics. Il pourrait également établir des contacts internationaux avec l'IHESI, le Home Office, le Police Foundation, le PERF et ainsi de suite, ce qui lui permettrait d'inviter des conférenciers et de partager des renseignements avec ces autres centres de recherche. Des liens pourraient également être créés avec le Centre canadien de recherche de la police, le Collège canadien de police, l'Association canadienne des chefs de police, l'Association canadienne des policiers, ainsi que les huit centres de criminologie associés à des universités canadiennes et les sections de recherche des services de police urbains plus importants (Montréal, Toronto, etc.). On pourrait également entreprendre des travaux de recherche en collaboration avec ces autres centres et organiser des colloques. En outre, on pourrait mener des expériences sur le terrain afin de mettre à l'essai des stratégies innovatrices, en consultation avec les services de recherche des plus importants

services de police. Un tel Institut serait avantageux pour le Canada étant donné que les résultats des recherches appliquées menées à l'étranger ne sont peut-être pas applicables chez nous, en raison du caractère social et culturel unique du Canada. À défaut d'un institut autonome, on pourrait créer au sein du Collège canadien de police une section de la recherche mieux définie et mieux financée. Le Collège pourrait agir comme organisme de coordination, faciliter l'établissement de réseaux et s'occuper de la diffusion de renseignements.

6.8 Les ressources communautaires

Il est maintenant largement reconnu que toutes les activités policières, qu'il s'agisse de se rendre sur les lieux d'un crime et d'appréhender des criminels ou d'oeuvrer à la prévention du crime, supposent la participation de la collectivité. Il existe beaucoup de preuves montrant que pour résoudre des affaires criminelles on doit compter sur l'intervention de citoyens ordinaires, de la constatation d'un crime à la décision de le signaler (de même que la vitesse à laquelle la déclaration est faite) jusqu'à la cueillette d'éléments de preuve et aux poursuites criminelles. On conçoit de plus en plus la prévention du crime comme une entreprise qui touche toute la collectivité, plutôt qu'une entreprise du domaine exclusif d'un service de police professionnel. À ce titre, il faut chercher activement à ordonner les ressources communautaires afin de favoriser et d'optimiser le travail d'un service de police.

La plus importante ressource au sein de la collectivité est le public lui-même. Il faut inciter les gens à faire preuve de vigilance, à signaler les crimes et d'autres activités suspectes et à témoigner. Un service de police peut également inciter le public à participer à des activités de prévention de toutes sortes. De telles activités peuvent comprendre la protection du domicile, la participation à un programme de surveillance de quartier ou des programmes de patrouille. Bien entendu, la prévention n'est pas qu'une activité défensive. Les responsabilités parentales, le travail avec les jeunes et la promotion de valeurs sociales constituent le meilleur moyen d'assurer le bien-être d'une collectivité. Dans le cadre d'une approche de surveillance policière communautaire, le public peut également contribuer à l'établissement du programme policier. Des groupes et des institutions de quartier (la Légion canadienne, les Églises, les écoles) peuvent également avoir une incidence importante sur l'orientation et l'évolution d'une collectivité.

Le milieu des affaires peut constituer un élément important dans la prévention du crime et d'autres problèmes sociaux. Les entreprises ont un rôle important à jouer pour réduire leur vulnérabilité aux crimes comme le cambriolage, le vol qualifié et l'escroquerie. Elles peuvent chercher à embaucher des personnes provenant de milieux défavorisés de même que d'autres qui ont un casier judiciaire. Chose plus importante peut-être, les entreprises doivent contribuer à l'établissement de normes communautaires de comportement. Si elles se contentent d'exploiter les gens et d'autres ressources collectives, elles font la promotion de leurs propres intérêts. Si elles se montrent fidèles à la collectivité, et non seulement à leurs actionnaires, il est à espérer que d'autres feront de même.

Les médias ont aussi un rôle important à jouer en tant que source principale d'information pour le public au sujet des crimes et des questions connexes. Les médias peuvent contribuer à l'éducation des gens au sujet des crimes et faire la promotion des valeurs sociales. Grâce à des campagnes de publicité, ils peuvent également favoriser certains programmes de prévention. Ces campagnes peuvent servir à mobiliser la collectivité et à décourager les criminels potentiels.

Enfin, les organismes communautaires ont également un grand rôle à jouer. Comme nous l'avons vu au chapitre 5.2, la prévention du crime par le développement social touche une grande diversité d'organismes communautaires. Des services de santé publics et d'habitation peuvent veiller à maintenir des normes minimales d'existence et d'hygiène. Les services d'emploi peuvent également aider ceux qui ont du mal à obtenir un emploi ou qui ont des compétences limitées. Les organismes sociaux et d'hygiène mentale peuvent s'occuper des interventions nécessaires auprès des individus et des familles avant que ne surgissent des problèmes irrémédiables.

VII. QUELQUES DÉFIS IMPORTANTS

Certaines questions constitueront un défi particulier pour les services de police au cours des années à venir. Il y a d'abord les Autochtones. L'une des questions clé est de savoir s'ils assureront leur propre surveillance policière sur les réserves ou si les services de police existants deviendront plus sensibles à leur situation particulière.

Le Canada vit également des changements au niveau de sa composition ethnique et raciale. Les services de police devront être sensibilisés davantage aux différentes cultures et devront recruter davantage de membres provenant de minorités visibles afin de refléter la population changeante du Canada.

Le mouvement international des droits des victimes se développe depuis plus d'une décennie. Le personnel policier doit faire preuve de prudence afin d'éviter que les victimes ne soient une seconde fois victimes lorsqu'elles signalent une infraction. Ce second traumatisme, qui survient lorsqu'on fait sentir à la victime qu'elle pourrait être responsable du crime qui a été commis, a particulièrement touché les victimes d'agression sexuelle et de violence familiale.

Le trafic international de drogues pose également de nombreux défis. La société doit décider si les efforts de prévention doivent consister à faire échec au trafic lui-même ou à réduire la demande. Les services de police doivent être prêts à interagir avec d'autres organismes, au Canada comme à l'étranger.

La dernière question abordée dans ce chapitre porte sur les répercussions de la Charte des droits et libertés sur la surveillance policière au Canada. Bien que les services de police puissent percevoir les dispositions de la Charte comme une entrave à l'application de la loi, ils peuvent également les percevoir comme un défi dans la poursuite de leurs propres objectifs tout en protégeant les libertés civiles des Canadiens. Tout comme ils se perçoivent eux-mêmes, du moins en partie, comme des personnes chargées d'appliquer la loi, les agents de police et les autres membres du personnel de la police peuvent se percevoir comme des défenseurs de la Charte.

7.1 La police et les autochtones

La population autochtone du Canada est divisée en quatre catégories : les Indiens de plein droit et les Indiens de fait, les Métis et les Inuit. Selon les résultats du recensement de 1986, 711 120 personnes déclaraient être d'ascendance autochtone, y compris 263 230 Indiens inscrits, 23 465 Inuit et 415 030 autres personnes. Environ les deux tiers des Indiens inscrits vivent sur 2 200 réserves organisées en 604 bandes. La plupart des réserves sont situées en milieu rural et isolé. Bien que l'on compte un certain nombre de collectivités métisses rurales, la plupart des Métis et des Indiens de fait habitent des secteurs urbains et semi-urbains.

On ne peut parler d'une seule collectivité autochtone. Les peuples autochtones du Canada affichent des diversités considérables du point de vue de la culture, de la spiritualité, de la religion, des coutumes, de la langue, du développement socio-économique et politique. En même temps, il y a des problèmes communs comme la pauvreté, le chômage, le sous-emploi, la consommation d'alcool et de drogues, le manque de ressources économiques, de services sociaux et d'installations récréatives.

Il semble que la perception publique du traitement accordé aux autochtones évolue. Un sondage d'opinion Angus Reid mené en octobre 1987 a permis de constater que 51 % des Canadiens interrogés croyaient que les peuples autochtones n'étaient pas traités équitablement par nos tribunaux et notre système de justice, tandis que 39 % étaient en désaccord et que quelque 10 % n'avaient pas d'opinion précise. Un sondage semblable mené en février 1990 révèle que 57 % des répondants convenaient que «les peuples autochtones du Canada sont traités injustement par nos tribunaux et notre système de justice», tandis que 29 % étaient en désaccord.

Le rapport de la Commission royale de la Nouvelle-Écosse sur le procès de Donald Marshall, Jr. publié en janvier 1990 dit que le système de justice pénale n'avait pas donné raison à Donald Marshall, Jr. en partie parce qu'il est autochtone. Deux autres enquêtes judiciaires ont entendu des allégations de racisme et de manque de sensibilité de la part du système de justice pénale:

a) les activités policières sur la Réserve des Gens-du-Sang (Alberta 1990); et
b) les activités policières dans les cas de J.J. Harper et H.B. Osborne (Manitoba 1990).

Les autochtones représentent environ 2,8 % de l'ensemble de la population canadienne. En 1987-1988, 11 % des personnes admises dans des établissements correctionnels fédéraux étaient des personnes qui s'étaient volontairement déclarées autochtones. Dans l'ouest du pays, la proportion des admissions dans des établissements correctionnels provinciaux va de 19 % en Colombie-Britannique à 66 % en Saskatchewan.

Il semble qu'il y aurait trois types de problèmes liés à l'administration de la justice et à la surveillance policière en particulier, compte tenu des connaissances actuelles, c'est-à-dire :

1) l'équité en matière de traitement (la mesure dans laquelle les éléments du système de justice pénale traitent les autochtones justement et équitablement conformément aux principes fondamentaux qui sous-tendent notre système de justice pénale);

2) l'équité des services (les collectivités autochtones ont accès à des services de justice, y compris la surveillance policière, qui correspondent à des normes acceptables);

3) la surreprésentation (la représentation disproportionnée d'autochtones dans le système correctionnel).

Il est clair que de meilleurs services de surveillance policière pour les autochtones devraient aborder des problèmes d'équité de traitement et d'égalité de services. Les autochtones sont en droit de s'attendre à un traitement juste, équitable et impartial et à la protection appropriée qu'offrent les services de surveillance policière et d'application de la loi. Il est douteux qu'une amélioration des

services de surveillance policière corrige sensiblement le problème de surreprésentation si ce problème est d'abord attribuable à des facteurs externes au système de justice pénale comme la pauvreté, le chômage et la santé des mécanismes de soutien social et institutionnels des collectivités autochtones.

Ayant ainsi décrit les problèmes clés relatifs à l'administration de la justice et aux autochtones, et ayant situé la surveillance policière dans le contexte de ces problèmes, il reste maintenant à discuter des effets des pressions et des politiques gouvernementales courantes sur l'élaboration d'arrangements en matière de surveillance policière pour les autochtones au cours de la prochaine décennie.

Il y a essentiellement deux volets à la question des ententes touchant les services policiers pour les autochtones : le premier touche la situation hors réserve et le second touche la situation sur la réserve.

Le Canada compte dix centres urbains ayant une population autochtone de plus de 5 000 personnes. De plus, il y a un certain nombre de centres urbains plus petits où la population autochtone, largement constituée d'Indiens de fait et de Métis, représente une proportion importante de la population locale. Dans ce contexte, les questions liées aux services de police pour les populations autochtones ne sont pas tellement différentes de celles qui s'appliquent à d'autres segments de population non-blanche. Reste maintenant à déterminer dans quelle mesure des initiatives comme une amélioration du recrutement, la formation interculturelle et la mise au point d'organismes consultatifs permettra d'améliorer l'efficacité du service de police afin qu'il soit mieux accepté par les collectivités autochtones et plus sensible à leur situation.

Les collectivités d'Indiens sur les réserves et d'autres collectivités autochtones qui sont autorisées à poursuivre des négociations visant l'auto-détermination soulèvent une autre gamme de problèmes et d'options connexes. Les programmes en vue d'améliorer les services de police offerts aux collectivités indiennes ont commencé de bonne foi au début des années 1970. Actuellement, en vertu d'une diversité d'ententes visant des services de police, on compte quelque 700 agents indiens employés pour jouer un rôle «de surveillance policière» ou pour accomplir des «fonctions parapolicières» sur les réserves indiennes. Il s'agit là d'une proportion d'un agent pour 370 personnes vivant sur les réserves. À certains égards, ce ratio se compare favorablement à la moyenne nationale qui est d'environ un policier pour 488 personnes. Bien entendu, la charge de travail des services de police sur les réserves indiennes est beaucoup plus grande que la moyenne nationale.

Il y a également un certain nombre de grandes questions de politique à aborder relativement aux ententes pour la surveillance policière des collectivités indiennes au cours de la prochaine décennie, y compris :

- l'établissement d'une législation appropriée;
- la gestion et la centralisation de la surveillance policière; et
- les dispositions visant le financement.

Compte tenu de l'orientation actuelle de la politique gouvernementale, les choix suivants en matière de surveillance policière seront vraisemblablement proposés aux collectivités indiennes au cours de la prochaine décennie.

1) **Un service de police administré par les Indiens**

Cet accord concernant la police accorderait aux Indiens des responsabilités de gouvernement pour l'administration du service de police. Le service de police lui-même serait largement constitué d'agents indiens.

Cet arrangement pourrait être établi sur la base d'une bande, d'une région ou d'une province ou d'un territoire et la taille des services visés varierait d'un seul agent à un service de police de taille intermédiaire en fonction de l'importance de la collectivité indienne et de la nature de la proposition d'administration indépendante.

2) **Un contingent d'Indiens au sein d'un service de police existant**

a) En vertu de cette entente, des agents de police indiens seraient embauchés par des services de police existants (GRC, PPO, SQ ou un corps de police municipal adjacent à la réserve) et auraient des responsabilités particulières en matière de surveillance des collectivités indiennes.

Cette entente permettrait vraisemblablement de confier l'administration du service de police à des gouvernements indiens ayant des responsabilités sensiblement moindres que celles d'un gouvernement local, bien que la participation des Indiens puisse se faire grâce à la création d'organismes consultatifs dotés d'un mandat approprié.

b) Dans certaines circonstances (sur des réserves de plus grande taille ou en vertu d'arrangements incorporant plusieurs petites réserves), des ententes contractuelles semblables à celles que concluent certaines municipalités avec la GRC ou PPO pourraient constituer «un accord d'élaboration de service de police» qui pourrait, avec le temps, devenir un service de police administré par un gouvernement indien après avoir acquis le niveau d'expérience et de spécialisation approprié.

3) **Élaboration d'une entente policière**

En vertu d'une telle entente, la responsabilité de l'administration du service de surveillance policière passerait d'une administration conjointe (indienne et non indienne) à un service de police administré par un gouvernement indien.

De même, le service de police serait progressivement constitué d'agents de police indiens.

4) **Amélioration des services de police non indiens**

Les dispositions décrites ci-dessus ne seraient pas pratiques pour plusieurs des plus petites collectivités. En l'occurrence, on pourrait offrir des services de police améliorés grâce à l'établissement d'organismes policiers consultatifs et grâce à des dispositions contenues dans des ententes adoptées par un gouvernement autonome.

Cette évolution exigera des décisions de politique touchant une gamme de questions relatives à la prestation de services, y compris:

- des mécanismes qui garantissent la responsabilité et l'indépendance de la police;
- des ententes à coûts partagés et des mécanismes de responsabilité financière;
- l'accessibilité à des ententes facultatives de surveillance policière qui tiennent compte de questions relatives à l'efficacité et à l'efficience de la police;
- des questions de qualité et de niveau de service;
- le rôle et la juridiction des agents de police indiens;
- des mécanismes de coopération et de soutien;
- des programmes d'équité en matière d'emploi et d'action positive; et
- des considérations de mise en oeuvre.

Si la surveillance policière communautaire doit être la base de la philosophie de la police d'ici la fin du siècle, la question de la surveillance policière pour les autochtones évolue sans aucun doute dans cette perspective et ce contexte.

7.2 La police et le multiculturalisme

A) Faut-il des initiatives particulières en matière de services de police dans un Canada diversifié sur les plans culturel et racial?

La société canadienne devient graduellement de plus en plus diversifiée sur les plans racial, culturel et religieux. Comment les Canadiens percevront-ils cette diversité et y réagiront-ils?

Un sondage récent de la société Environics laisse entendre que 17 % des Canadiens sont des sectaires -- une image troublante. Chose plus troublante encore, une autre affirmation tirée du même sondage indique qu'environ la moitié de la population se préoccupe de plus en plus de l'accroissement du nombre des Canadiens de minorités visibles. La conséquence est qu'une très forte proportion de

Canadiens sont mal à l'aise ou même angoissés devant la perspective que la population du Canada évolue dans une direction qui ne leur plaît pas.

On parle souvent de surprise pour décrire notre réaction face à cette attitude d'intolérance de nos concitoyens. Devrions-nous en être surpris? Probablement pas. Nous devrions être troublés et préoccupés, et peut-être même consternés. La controverse qui a fait rage au sujet des changements à l'uniforme de la GRC montre bien les sentiments de beaucoup de Canadiens face à l'acceptation véritable d'une société multiculturelle et multiraciale. Le rapport annuel de 1989 de la Commission canadienne des droits de la personne précise que «les démons du racisme et des préjudices culturels de la société canadienne n'ont pas été officiellement ni officieusement exorcisés».

La reconnaissance officielle du caractère véritablement diversifié du Canada est venue lentement et n'a pas encore touché les populations vivant à l'extérieur des grandes villes. Comment réagiront les Canadiens quand ils prendront conscience de notre diversité et quelles seront les répercussions de cette réaction au plan de la police, qui représente le service public occupant la place la plus délicate dans la société?

Dans son rapport annuel de 1989, la Commission canadienne des droits de la personne indique qu'au cours des deux prochaines décennies, 20 % de la population des grands centres canadiens appartiendraient à des minorités non blanches. Cette référence fait partie d'un chapitre du rapport intitulé Possibilités de racisme. Selon toute logique, si une partie de la population peut être qualifiée de raciste fanatique, tout accroissement du nombre de Canadiens de minorités visibles accroîtra les possibilités de racisme. La façon dont cette intolérance se manifestera se prête à toute sorte d'interprétation.

En examinant ces résultats, un analyste a donné à entendre qu'il y a fort peu de choses qui puissent modifier l'attitude des fanatiques endurcis et que nous pouvons tout au plus espérer contrôler leur comportement. Chose plus importante, on recommandait des mesures préventives pour éviter que le nombre important de citoyens qui se sentent inconfortables, mais qui n'ont pas encore atteint le stade du fanatisme dans leur réaction à la diversité raciale et culturelle, ne deviennent de plus en plus intolérants.

Cela a d'importantes répercussions sur la police sur les plans institutionnel et individuel, et sur la façon dont les autorités policières se percevront et traiteront avec le public. Même dans le meilleur des scénarios, on peut dire que la police, sur le plan tant individuel qu'institutionnel, sera appelée à s'occuper de manifestations internes et externes évidentes et subtiles d'un comportement biaisé.

Il est peu utile de savoir si la police est très en avance ou très en retard sur le grand public dans le traitement de ces conséquences. On note qu'au cours des dernières années, beaucoup d'efforts isolés en matière de formation et de recrutement ont donné des fruits. Par contre, les rapports Marshall, Bellemare et Lewis, ainsi que de nombreuses autres enquêtes, conférences et consultations ont indiqué clairement qu'il reste encore beaucoup à faire et que les autorités policières peuvent encore apprendre beaucoup de choses de leurs expériences mutuelles.

Un Canada multiculturel et multiracial exige certaines initiatives spéciales en matière de surveillance policière, non pas à cause de l'existence d'une crise soudaine, mais plutôt parce que fort peu de choses ont été accomplies dans le passé. Afin d'offrir des services de police efficaces à tous les Canadiens, nous devons corriger les lacunes mentionnées dans les rapports d'enquête. Nous devons bien faire les choses que nous devrions faire de toute façon en nous assurant qu'elles se font dans un contexte multiculturel.

Dans toute société, qu'elle soit multiraciale et multiculturelle, la police doit être bien disposée face à la collectivité, réceptive à celle-ci et représentative de celle-ci pour être efficace. Elle doit être disposée à en apprendre davantage sur les caractéristiques particulières et le contexte changeant de la collectivité et également de la police. Elle doit être réceptive aux besoins individuels et collectifs de la collectivité. Elle doit être représentative de la collectivité du point de vue des personnes à qui s'adressent les services de police et des valeurs sociétales plus vastes d'équité et de justice.

La police communautaire est une approche préventive qui permet d'établir des rapports entre la collectivité et la police. Elle permet aux policiers de prévoir les problèmes et de les aborder de manière efficace lorsqu'ils surgissent. Une meilleure surveillance policière axée sur la collectivité contribue à accroître l'interaction, la compréhension et la tolérance et contribue au développement de meilleures relations et à l'harmonie raciale.

On ne se peut se contenter d'une liaison communautaire efficace, il faut la développer au jour le jour et de façon continue. La seule façon de réussir est de disposer des outils appropriés, et la seule façon de déterminer dans quelle mesure on réussi est de le demander à la collectivité.

Les outils essentiels les plus souvent mentionnés sont le recrutement, la formation, la discipline interne, l'imputabilité envers le public et, élément essentiel, une volonté institutionnelle. Comme c'est le cas pour la plupart des questions sociales, chacun de ces éléments comporte ses propres questions et ses propres préoccupations.

B) Recrutement : la représentation est-elle importante?

La représentation des minorités visibles au sein des corps de police canadiens est bien inférieure par rapport à leur proportion dans la population générale, particulièrement dans les grands centres urbains. L'expérience nous enseigne que le recrutement est difficile auprès des groupes sous-représentés. On a également dit que rien ne garantit que le personnel provenant de minorités visibles sera plus efficace à accomplir le travail ou qu'il aura une influence importante sur l'évolution de l'organisation.

En réponse à ces défis, on peut premièrement dire que la représentation est importante pour des raisons d'équité. On enregistre des succès progressifs dans le recrutement et on travaille à la mise au point de programmes plus innovateurs visant à intéresser les jeunes gens à s'enrôler dans la police avant qu'ils ne fassent d'autres choix de carrière. Troisièmement, il faut d'abord que la philosophie organisationnelle comporte une volonté de changement avant que des changements substantiels ne puissent avoir lieu.

L'une des façons fondamentales d'amorcer et de soutenir ce changement est de faire en sorte que les corps policiers reflètent véritablement les intérêts et les facettes de la population desservie. Il semblerait difficile d'offrir des services de police efficaces à une collectivité qui n'est pas représentée au sein du corps de police ou d'attirer des recrues provenant de ce groupe. On peut viser la représentativité, la soutenir et la maintenir si elle touche tous les aspects des organisations policières, c'est-à-dire les agents, le personnel civil, les conseils d'administration et les commissions.

C) L'équité en matière d'emploi donnera-t-elle de meilleurs résultats, aura-t-elle pour effet d'abaisser les normes et affectera-t-elle le moral du personnel si elle est obligatoire? Les associations de police y accorderont-elles leur appui?

On pourrait répondre non, probablement, oui et difficile à dire. Pour que les programmes d'équité en matière d'emploi donnent des résultats, il faudrait que toutes les recrues répondent à des normes précises et que les programmes contribuent à éliminer des barrières systémiques au recrutement de candidats qualifiés provenant de groupes sous-représentés. Des consultations récentes ont montré que les dirigeants de police ont une compréhension limitée de l'équité en matière d'emploi et qu'on retrouve des niveaux comparables de préoccupation chez les agents de police concernant une «discrimination inversée». L'équité en matière d'emploi comprend des objectifs et des cibles de représentation, et non des quotas.

La conception et la mise en oeuvre de programmes d'équité en matière d'emploi affecteront le moral des policiers et risquent de ne pas recevoir l'appui de certaines associations de police et de certains policiers, ou du moins risquent d'être mal comprises et mal interprétées. Plus tôt nous favoriserons un dialogue et une compréhension informés, plus il sera facile de réaliser des progrès dans des conditions favorables. Il faut que les policiers comprennent qu'ils seront touchés par l'équité en matière d'emploi, mais qu'ils n'en seront pas victimes.

L'efficacité des mesures d'équité en matière d'emploi et leur application obligatoire font l'objet d'un débat animé. Comme c'est le cas pour un grand nombre de questions, l'appui relatif qu'accordent les individus à la manière d'atteindre certains objectifs et à la rapidité avec laquelle il faut procéder dépend dans une large mesure des répercussions que ces objectifs risquent d'avoir sur leur situation. En d'autres termes, c'est une question qui exige l'exercice de jugement et de leadership, et un suivi pour faire en sorte que des progrès réels soient accomplis et qu'ils soient acceptés.

D) La formation multiculturelle rend-elle la police plus efficace?

On s'entend largement pour dire que la formation multiculturelle des policiers est non seulement efficace, mais essentielle pour accroître leur sensibilisation, réduire leurs frustrations et améliorer leur sécurité. Toutes les grandes enquêtes sur les questions de relations raciales de la police ont recommandé l'établissement et/ou l'amélioration de la formation multiculturelle. Beaucoup d'institutions et d'organisations de police ont déjà amorcé des programmes d'un type quelconque.

La réponse à la question d'efficacité est probablement tout aussi variée que le nombre de programmes en cours. On travaille présentement à répertorier et à réévaluer les programmes de formation multiculturelle et les résultats devraient nous permettre de mieux comprendre les éléments

clés d'une bonne formation. De plus, les connaissances commencent à se répandre concernant certaines méthodologies de base de sensibilisation qui ne renforcent pas nécessairement des stéréotypes négatifs. La nécessité de placer la formation multiculturelle dans le contexte d'une application pratique continue vient appuyer la notion selon laquelle il faut inclure des éléments transculturels dans tous les modules et à tous les niveaux de la formation policière.

Les demandes formulées par divers secteurs pour obtenir des outils de formation et de recrutement courants et efficaces ainsi que des renseignements ont mené à l'élaboration d'un Centre canadien des relations raciales pour la police qui sera situé au Collège canadien de police. Si on lui accorde un soutien approprié, le Centre offrira une variété de services dans des secteurs clés afin de promouvoir les relations entre la police et des groupes ethnoculturels et des minorités visibles.

E) Comment peut-on mesurer le progrès?

L'efficacité des efforts combinés de formation et de recrutement se manifestera dans le comportement public du personnel de la police. À l'extérieur, les véritables indicateurs de succès seront la satisfaction de la collectivité ou son insatisfaction en fonction des plaintes officielles du public et, de façon plus officieuse, l'opinion publique. Les procédures liées aux plaintes doivent être impartiales et faciles d'accès pour bien traduire l'opinion du public.

Au sein des organisations policières, l'engagement institutionnel et les progrès réalisés se mesureront par la réalisation des objectifs de recrutement et de formation, par le nombre de plaintes reçues et auxquelles on aura donné suite de façon satisfaisante et par l'exercice d'une discipline interne. La façon la plus efficace de transmettre une philosophie d'entreprise est de faire preuve de leadership par l'exemple. Le code de conduite acceptable pourra être déterminé et maintenu par l'application de sanctions en cas d'inconduite. Les dirigeants et les superviseurs de police ne doivent pas tolérer une culture d'entreprise qui ne fait aucun cas de l'intolérance ou de l'inconduite pour des motifs raciaux, ou les sanctionne. Pour que les organisations de police reflètent véritablement la société qu'elles desservent, il faut un leadership solide pour persuader les membres de s'adapter aux besoins d'une collectivité en évolution et de répondre à ces besoins. La seule façon qui s'offre à nous de contrôler le comportement des autres est peut-être de faire preuve d'une fermeté acceptable lorsqu'il y a lieu.

F) Pourquoi ne pas soumettre les candidats à un examen et recruter ceux qui n'ont pas de préjugés?

Il est possible d'améliorer les techniques de sélection afin d'éliminer les recrues indésirables. Toutefois, des moyens de sélection comme les tests psychologiques ne devraient pas être perçus comme des panacées qui élimineront la nécessité d'une formation transculturelle, d'une discipline interne, de communications communautaires efficaces et de changements institutionnels. La simple réduction du risque d'embaucher des candidats ayant «une mauvaise attitude» n'est pas une garantie de sensibilité culturelle ni de bonnes relations policières avec toutes les collectivités. Cette voie ne permettra pas nécessairement de mitiger les réactions de la communauté en cas d'incident grave.

G) Pendant combien de temps encore faudra-t-il des initiatives spéciales?

La question laisse entendre que l'insistance actuelle sur les relations raciales de la police est un phénomène passager qui disparaîtra un jour, après quoi on pourra revenir à la surveillance policière «habituelle». On pourrait aussi dire qu'avec le temps, le changement social et des efforts suffisants, le recrutement, la compréhension transculturelle et les changements institutionnels déboucheront sur une police communautaire efficace dans un Canada multiculturel. Ce qui apparaît maintenant comme particulier deviendra un élément normal de la prestation d'un bon service de police à tous les Canadiens.

7.3 La police et les victimes

A) La victime et le système de justice pénale

En réponse aux demandes de groupes de victimes et de défenseurs des droits, le gouvernement fédéral a créé en 1981 un Groupe d'étude fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels chargé d'examiner la situation et de faire des recommandations pour améliorer la façon dont le système de justice pénale traite les victimes. Dans le cadre de la réponse proposée, le gouvernement fédéral a demandé et obtenu en 1984, puis de nouveau en 1987, l'approbation du Cabinet de poursuivre son initiative en faveur des victimes. L'initiative comportait plusieurs points d'intérêt clés, y compris une composante service social et une composante justice pénale. Des gouvernements provinciaux ont également établis des structures et des organismes afin de répondre aux besoins des victimes. Les gouvernements fédéral et provinciaux poursuivent conjointement leur travail dans ce secteur.

Les spécialistes de la victimologie aux États-Unis et au Canada disent depuis déjà un certain temps que les victimes sont doublement touchées, une première fois par le délinquant et une seconde fois par le système de justice pénale. Ce point de vue est supporté par les constatations du Groupe d'étude ainsi que par les résultats de travaux de recherche et des démonstrations antérieures visant à déterminer les besoins des victimes de crimes. Ces études ont été menées dès le début de l'initiative par le ministère du Solliciteur général dans le cadre d'efforts pour mieux comprendre la situation des victimes et contribuer à l'établissement d'un système de justice pénale plus humain.

B) Le rôle en évolution de la police

Les études ont également indiqué clairement que la police avait un rôle très important à jouer face à de nombreux besoins clés des victimes. De fait, la police constitue la réponse de première ligne du système de justice pénale. Nous en sommes venus à attendre des policiers qu'ils combattent le crime dans notre société, qu'ils fassent respecter la loi, qu'ils nous protègent contre le crime et qu'ils sortent les criminels du milieu. Sur la scène d'un crime, les policiers sont plus souvent qu'autrement les premiers représentants de l'autorité, ayant été appelés par les victimes elles-mêmes ou par un témoin. Ils sont souvent le premier organisme de la société à traiter avec la victime et on s'attend de plus en plus qu'ils fournissent à ces victimes des services primaires.

Avant le retour à la police communautaire et à l'acceptation générale de cette approche, les policiers ne se sentaient pas à l'aise dans leur nouvelle responsabilité vis-à-vis les victimes, puisqu'ils y étaient généralement mal préparés, préférant se percevoir comme des «agents d'application de la loi» faisant partie d'une «force» policière plutôt que d'un «service» de police. Des changements remarquables sont cependant survenus au cours des dernières années. Une enquête récente sur les services de police révèle par exemple que plus de 50 % des policiers offrent des services spécialisés aux victimes de crimes, que la quasi-totalité du personnel policier reçoit une formation qui le sensibilise à la situation particulière des victimes de crimes et que beaucoup de policiers reçoivent une formation spécialisée dans la prestation de services. De fait, plusieurs des plus importants services de police au Canada ont créé des unités spécialisées chargées de répondre aux besoins de victimes spécifiques, par exemple les victimes d'agression conjugale. De plus en plus, on assiste à la mise au point de protocoles pour aider les policiers à offrir les services les plus appropriés aux victimes.

L'adoption récente en Ontario de la loi sur les services policiers (Police Services Act) en remplacement de l'ancienne loi (Police Act) illustre bien que l'on demande aux policiers d'accepter des responsabilités supplémentaires. Cette loi met l'accent sur la valeur du service de police et comporte une déclaration de «respect et de sensibilité à l'endroit des victimes du crime».

On a avancé que la police se trouvait dans une situation unique pour fournir aux victimes les services essentiels dont elles ont besoin. Comme on l'a mentionné plus tôt, le policier est souvent le premier représentant de l'autorité que les victimes rencontrent après un incident. La nature de cette première interaction entre la police et les victimes est très importante pour déterminer la façon dont la victime réagira au crime. On a montré par exemple que les réactions fondamentales des victimes de crimes comprennent la résignation, la crainte, l'isolation, la culpabilité et la perte de l'estime de soi. Une intervention policière appropriée peut beaucoup contribuer à réduire ces sentiments et à montrer aux victimes que la société se préoccupe de ce qui s'est produit et que le système de justice pénale les traitera avec respect, compréhension et délicatesse.

La police est très bien placée pour offrir un service d'information et d'aiguillage vers les organismes appropriés au moment où les victimes en ont le plus besoin. Bien que les services aux victimes offerts par les tribunaux soient d'une valeur inestimable dans le déroulement du processus de justice pénale, on peut cependant apporter un grand réconfort aux victimes dès qu'elles ont affaire au système. Cette contribution que peut offrir la police prend plus d'importance quand on considère que les victimes ont des besoins qui exigent une approche pluridisciplinaire.

C) L'accent sur les victimes prioritaires

À l'heure actuelle, il existe trois types de victimes relativement aux interventions prioritaires du système de justice pénale. Ce sont les victimes de violence familiale, les personnes âgées victimes de violence et les enfants exploités sexuellement.

i) Violence familiale

Il est largement reconnu que pour réduire et prévenir la violence familiale, il est essentiel de modifier les attitudes, les valeurs, les comportements et les structures sociales qui contribuent à perpétuer des relations violentes. Il est également accepté que la police doit jouer un rôle clé dans son intervention, en protégeant les victimes contre d'autres agressions et en offrant des services primaires aux victimes. La police connaît du succès dans ses efforts pour fournir des services appropriés aux victimes d'agression conjugale comme en fait foi une étude récente réalisée à Toronto et qui montre que les victimes étaient satisfaites de l'intervention et du comportement général de la police.

ii) Violence à l'endroit des personnes âgées

On reconnaît de plus en plus la nécessité d'une intervention policière dans les cas d'agression contre les personnes âgées. Ainsi, la GRC lançait en 1989 une initiative spéciale comportant des programmes d'éducation et des services spécialisés à l'intention des Canadiens âgés. Une étude récente indique que les organismes sociaux et les personnes âgées estiment que la police peut jouer un rôle majeur pour combattre la première crainte des personnes âgées: celle d'être blessées et de mourir seules. Par contre, un grand nombre de personnes âgées veulent que la police agisse beaucoup plus simplement à leur égard: un mot gentil, une salutation, un certain respect, une certaine gentillesse, bref... un retour à l'ancienne patrouille de quartier. Les services de police cherchent à s'adapter, bien que l'étude montre également que le débat subsiste sur les façons les plus appropriées d'aborder les besoins des personnes âgées victimes de crimes.

iii) Les jeunes à risque

Des études récentes dans le domaine des enfants portés disparus au Canada ont montré clairement que l'un des grands problèmes auxquels font face les services de police est la prépondérance de jeunes qui fuient leur foyer et se retrouvent dans la rue. Ce sont souvent des enfants qui cherchent à échapper à la violence familiale et aux agressions physiques et sexuelles dont ils sont victimes et qui risquent d'être récupérés par les éléments criminels qu'ils rencontrent. L'une des pires choses que l'on puisse faire est de ramener ces enfants à la maison ou dans les établissements qu'ils ont fuis. La façon de traiter ces jeunes victimes et de préserver le reste de leur existence préoccupe de plus en plus les services de police.

D) L'avenir

Pour que les services de police puissent s'acquitter de leurs responsabilités et améliorer le sort des victimes, il faut qu'ils acceptent leur rôle face aux victimes de crimes, la nécessité de travailler avec des organismes sociaux et non gouvernementaux et leur rôle comme agent de changement social. Certaines des orientations qu'on peut envisager le plus naturellement pour l'avenir peuvent être définies en fonction des mesures policières prévues pour lutter contre la violence familiale. On utilise dans ce contexte l'expression «violence familiale» pour englober une variété de crimes et de comportements antisociaux, y compris les agressions conjugales, les agressions physiques et sexuelles contre les enfants et les cas d'agression, de négligence et d'exploitation des personnes âgées.

i) Sensibilisation et éducation du public

L'une des premières mesures à prendre pour prévenir le problème de la violence familiale est de rendre les Canadiens conscients de l'étendue, de la nature, des causes et des conséquences du problème.

Conformément aux principes de police communautaire, la police d'aujourd'hui joue un rôle central dans la prévention du crime et la promotion de mesures communautaires de sensibilisation et d'intervention pour combattre les problèmes liés au crime au niveau local. À ce titre, la police a une occasion et une responsabilité uniques d'entreprendre des activités d'éducation afin de mieux sensibiliser le public à la violence familiale et aux questions connexes que constitue la violence envers les personnes âgées, les enfants et les jeunes à risque (agressions sexuelles, enlèvement par les parents et des étrangers, fugues et délinquance).

Les différences culturelles et linguistiques, les mauvaises perceptions et d'autres difficultés d'accès découragent les victimes et les collectivités, et les empêchent de tirer pleinement avantage des programmes de prévention de la violence familiale et d'aide aux victimes. Ceux qui habitent des régions rurales et des régions éloignées disposent de ressources relativement limitées pour lutter contre le problème; la police constitue donc un réservoir relativement accessible de spécialistes et un catalyseur pour les mesures communautaires coordonnées.

ii) Éducation et formation des professionnels et des bénévoles

Les secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont reconnu qu'il existe un grand besoin d'accroître et de poursuivre l'éducation et la formation afin de mieux préparer les travailleurs de première ligne, y compris le personnel de la justice pénale, à s'occuper des cas de violence familiale.

Une meilleure sensibilisation et une meilleure compréhension de la dynamique de la violence familiale donneront aux policiers les connaissances et les compétences nécessaires pour assurer une protection efficace aux victimes, aux délinquants et aux familles qui sont aux prises avec la violence au foyer et pour intervenir efficacement. Il est particulièrement important que les policiers fassent davantage preuve de compréhension et de sensibilité lorsqu'ils enquêtent ou interviennent dans les cas de violence et d'agression impliquant des handicapés ou des personnes d'autres groupes culturels.

De même, on estime qu'il est prioritaire d'offrir des possibilités d'éducation et de formation dans ce domaine au personnel des établissements correctionnels ainsi qu'aux personnes chargées de la mise en liberté des détenus et de leur surveillance dans la société, étant donné surtout que les délinquants sont souvent victimes et auteurs de violence familiale.

iii) Collecte, diffusion et échange de renseignements

À l'heure actuelle, les décideurs et les intervenants de première ligne n'ont pas les données complètes sur la violence familiale qui leur permettraient d'évaluer et d'améliorer la façon dont le système de justice pénale et les services sociaux réagissent à ces crimes. Il est essentiel d'obtenir et d'analyser des renseignements complets et précis sur des cas individuels de même que sur des tendances globales

de la violence familiale, et d'utiliser ces données comme base pour établir l'ampleur et la nature du problème et pour concevoir les stratégies plus efficaces de prévention, de protection, d'intervention et de traitement.

De même, l'utilisation plus complète de la technologie de pointe et de systèmes automatisés spécialisés par les organismes de justice pénale leur permettra de profiter au maximum des systèmes et des ressources d'information actuels. Les échanges de renseignements sont également essentiels pour assurer une approche pluridisciplinaire coordonnée au problème de la violence familiale.

iv) Intervention et traitement

Au niveau de la recherche et de la programmation, on tente de définir les besoins des populations urbaines du Canada et d'y répondre. Bien que les victimes des milieux urbains et ruraux vivent des situations similaires, les services qui leur sont offerts diffèrent grandement. En milieu urbain, on trouve souvent toute une gamme de services sociaux, des bénévoles et des organismes de justice pénale proposant différentes solutions aux besoins des victimes. Dans ces circonstances, il faut surtout une approche interdisciplinaire bien coordonnée et des protocoles efficaces.

Les personnes qui vivent dans des régions rurales et éloignées ainsi que les groupes socialement isolés ont besoin de programmes et de modèles d'intervention adaptés à leurs besoins spécifiques. Les modèles urbains conventionnels sont voués à l'échec s'ils ne tiennent pas compte des besoins uniques de ces groupes particuliers. En milieu rural, il y a souvent bien peu de services vers lesquels peuvent être acheminées les victimes, et la police offre dans bien des cas des services primaires, et ce sont souvent les seuls qu'elles recevront. Ce que les victimes attendent de la police est bien différent de ce qui se passe en milieu urbain, et le rôle de la police s'en trouve considérablement élargi. Il faut donc tenir compte de cela en élaborant des stratégies de surveillance policière, d'application de la loi et les stratégies correctionnelles.

En raison de ressources limitées et d'un accès restreint aux services sociaux en milieu rural et dans les collectivités éloignées, la police représente souvent un réservoir relativement accessible d'aide et de spécialistes. En améliorant la capacité des services de police des petites municipalités et des régions rurales d'intervenir efficacement dans les situations de violence conjugale, on améliore non seulement les services de police offerts à ces populations, mais également la réponse globale aux cas de violence familiale dans ces collectivités.

v) Recherche, évaluation et données statistiques

Il faut une solide base de connaissances fondées sur de solides recherches pour soutenir et orienter la mise au point de nouvelles approches aux problèmes de la violence familiale. On parviendra à consolider cette base de renseignements en poursuivant les études qualitatives et quantitatives ainsi que l'évaluation critique de nos efforts et de notre expérience dans le domaine de la prévention, de la protection, de l'intervention et du traitement.

La nécessité de mieux comprendre et de mieux documenter l'efficacité et les répercussions des programmes, des services et des politiques actuels en matière de violence familiale est largement

reconnue. Il faut donc savoir ce qui marche, ce qui ne marche pas et ce qui devrait être modifié si l'on veut améliorer la façon dont peuvent réagir le système de justice pénale en général et, en particulier, les services de police, d'application de la loi et correctionnels.

vi) La politique d'inculpation

La question de la mise en oeuvre d'une politique d'inculpation dans les cas d'agression conjugale illustre clairement l'une des principales voies que peut prendre l'évolution du rôle de la police relativement aux victimes de crimes. Bien qu'il y ait fort peu de normalisation dans la mise en oeuvre ou l'application des politiques d'inculpation au Canada, on incite la quasi-totalité des services de police à porter des accusations dans les cas d'agression lorsqu'il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu'une agression a eu lieu. En d'autres termes, on encourage la police à ne pas laisser ce fardeau aux victimes.

Il importe de noter que la politique en matière d'inculpation, comme bien d'autres directives semblables, résulte de décisions prises par des décideurs et des législateurs qui ne sont pas directement engagés dans le travail de la police. Cependant, les décisions qu'ils prennent ont d'énormes répercussions sur le travail des policiers et sur l'évolution du rôle de la police en ce qui concerne les victimes. On peut donc dire que le défi de la police, des législateurs et des administrateurs de services sociaux est de collaborer à l'élaboration de politiques qui mènent à des stratégies appropriées et coordonnées faisant appel aux fortes contributions que peut faire chacun des organismes en cause pour aborder les besoins des victimes de crimes au Canada.

7.4 La police et la drogue

A) Introduction

Depuis longtemps, la police et le public partagent une attente peu réaliste : on croit qu'avec suffisamment de ressources pour faire respecter la loi, on parviendra à supprimer les approvisionnements de drogues illicites et à résoudre le problème de la consommation. Il est possible que la société canadienne s'éloigne graduellement de cette perception simpliste des services de police. Les seules initiatives «de réduction des approvisionnements» n'élimineront pas l'usage de drogues. Les stratégies visant à réduire les approvisionnements en vue de contrôler le trafic des drogues sont des activités marginales qui ne peuvent avoir qu'un effet limité sur cette activité illicite et des effets encore moins perceptibles sur le comportement de la population face à la consommation des drogues.

Au fil des ans, on s'est servi des ressources mises à la disposition de la GRC, des corps de police municipaux et provinciaux, des Douanes et d'autres organismes d'application de la loi pour chercher à empêcher les approvisionnements de drogues d'atteindre le public -- soit en les interceptant à la frontière, soit en intervenant au niveau de la rue pour mettre la main sur le distributeur. Malgré les importantes saisies fréquemment réalisées par la police, les drogues continuent d'arriver au pays. On reconnaît maintenant de façon générale que tant et aussi longtemps qu'il y aura un marché pour les drogues, celles-ci continueront à arriver en quantités suffisantes pour être accessibles même aux enfants d'écoles. Au Canada, les mesures de répression n'ont pas permis de rendre l'achat de drogues

plus difficile ou d'accroître les prix. Autant d'indications que les stratégies de la police en vue «d'éliminer» le problème de la drogue n'ont pas d'effets directs. De fait, on constate une chute des prix des drogues disponibles sur la rue et une augmentation de la pureté.

B) La police et la Stratégie nationale antidrogue

C'est en mai 1987 qu'a été lancée au Canada la Stratégie nationale anti drogue (SNA) avec un budget quinquennal de 210 millions de dollars pour combattre l'usage des drogues. Trente pour cent de ces fonds ont été affectés à des mesures de répression et d'interdiction et 70 % à des activités «visant à réduire la demande», y compris la sensibilisation aux drogues, la prévention, le traitement et la recherche. Ces chiffres contrastent avec ceux de la stratégie anti drogue américaine qui a affecté 70 % des fonds à la répression et 30 % à des initiatives de réduction de la demande.

On a retenu deux philosophies principales pour la stratégie anti drogue. Premièrement, on a estimé qu'il fallait maintenir un équilibre entre les initiatives de réduction des approvisionnements et les initiatives de réduction de la demande. Avant la mise sur pied de la Stratégie nationale anti-drogue, une proportion démesurée des ressources avait été affectée à l'application de la loi. Deuxièmement, la lutte contre la drogue exige une vaste gamme de «partenariats» entre des organisations, des niveaux de gouvernement, des organisations communautaires et la police afin que tous travaillent ensemble.

Pour mettre l'accent sur les initiatives de réduction de la demande, il faut des «intervenants» autres que pour une approche rigoureusement légaliste. Une stratégie heureuse doit incorporer les efforts des organisations et des individus qui veulent lutter ensemble contre la drogue. C'est pourquoi la stratégie parle de «partenaires».

Dans certains cas, ces partenariats n'existaient pas encore. Par exemple, il s'est avéré essentiel que les agents de la GRC et ceux des services de police provinciaux et municipaux travaillent en étroite collaboration avec des organismes provinciaux de lutte contre la toxicomanie partout au Canada de même qu'avec Santé et Bien-Être social Canada. La crédibilité et la spécialisation des services de police en font des participants de grande valeur dans la lutte coordonnée contre l'usage des drogues. Toutefois, peu de fonctionnaires de Santé et Bien-Être social estimaient que la police avait un rôle important dans le secteur de la prévention et, dans une large mesure, ce travail s'est révélé une expérience nouvelle pour ces professionnels de la santé. Grâce à un processus graduel d'interaction de part et d'autre, ces nouveaux partenaires sont maintenant davantage enclins à se faire mutuellement confiance.

Outre la nécessité de reconnaître les nouveaux partenaires, il fallait également inciter les anciens partenaires à travailler d'une manière encore plus coopérative. Par exemple, divers corps de police doivent collaborer à des cas spécifiques, mais dans le domaine de la prévention et de l'application de la loi en matière de drogues, il faut davantage. Afin de créer une stratégie plus efficace, on a demandé à la police de partager ses ressources et ses connaissances spécialisées en matière de prévention afin de mettre au point des instruments supplémentaires. De même, des ministères fédéraux comme ceux du Solliciteur général, des Douanes (Revenu Canada), de la Justice et de Santé

et Bien-Être social avaient collaboré à de nombreuses initiatives dans le passé, mais la Stratégie nationale antidrogue suppose une interaction continue plus structurée.

Certains aspects spécifiques de l'usage des drogues relèvent du mandat de divers ministères. C'est pourquoi dans certaines situations plus d'un ministère s'est retrouvé avec une responsabilité principale. Même lorsque les intervenants clés sont bien définis, la participation de «nouveaux» joueurs dans un secteur qui relève traditionnellement d'un ministère particulier implique des adaptations et, à l'occasion, des désaccords. Il est devenu clair que la question de l'usage des drogues, comme tout autre secteur d'intervention conjointe, n'échappe pas aux problèmes de juridiction. Il importe donc de gérer ce potentiel de désaccord de façon à atteindre la coopération et la coordination des efforts. C'était une question importante que la Stratégie nationale antidrogue devait aborder, question qui représente toujours un aspect essentiel de la participation de la police dans ce domaine.

C) Surveillance policière en vue de réduire la demande des drogues

Selon cette stratégie, on met l'accent sur la capacité de la police de participer à l'effort «visant à réduire la demande» et de jouer son rôle traditionnel en matière d'application de la loi. Dans une certaine mesure, ce nouveau rôle souligne tout simplement l'intégration des stratégies de la police communautaire à une approche plus vaste de réduction de la consommation des drogues au Canada. L'un des aspects essentiels du travail de la police canadienne est d'oeuvrer dans les collectivités avec des membres de ces collectivités en vue de réaliser des objectifs mis de l'avant par la collectivité. Le travail de sensibilisation aux drogues et de prévention illustre bien cette approche axée sur la collectivité.

Les administrateurs et les directeurs d'écoles ainsi que les enseignants ont invité les policiers à parler aux écoliers d'une foule de sujets allant de la sécurité routière à la sécurité-incendie et à la prévention du crime. Aujourd'hui, la police a mis sur pied un peu partout au Canada, à la demande des écoles, des services spéciaux constitués d'agents qui s'acquittent d'une responsabilité importante, celle de faire des présentations à la jeunesse.

Bien que la GRC ainsi que les corps de police municipaux et provinciaux aient été actifs à faire des présentations sur la prévention de l'usage des drogues dans les écoles, auprès de groupes de parents, en milieu de travail et auprès d'organismes communautaires, ces activités avaient été l'objet de fort peu d'efforts de coordination. Même si personne ne prétend que les policiers doivent être d'abord des éducateurs, on reconnaît que la police a à son actif crédibilité et expérience, qui peuvent s'avérer des arguments de poids dans la lutte contre les drogues. À ce «nouveau» rôle de la police s'ajoute le fait que les initiateurs de programmes, les éducateurs et les parents en sont venus à considérer l'école comme le lieu offrant le plus grand potentiel d'intervention pour éduquer les enfants en matière de santé.

De concert avec l'Association canadienne des chefs de police, les corps policiers municipaux et provinciaux ainsi que la GRC, les fonctionnaires du ministère du Solliciteur général ont déterminé qu'il ne fallait pas nécessairement davantage de présentations dans les écoles, étant donné que certains corps de police répondaient déjà aux invitations des écoles dans la mesure du possible. La

police a plutôt demandé davantage de lignes directrices sur les messages à transmettre et a aussi demandé qu'il y ait davantage de ressources disponibles pour les aider dans son effort pédagogique.

Les éducateurs ont souligné qu'il ne suffit pas d'«informer» les enfants et les jeunes sur les risques pour la santé. Il faut en plus trouver des façons de modeler ou de modifier les attitudes. L'obstacle le plus important semble être la pression négative des pairs. Il ne suffit donc plus que les messages de la police disent «Ne prenez pas de drogues, c'est contre la loi». Il faut que les messages amènent les jeunes à décider que les drogues ne sont pas une chose sensée ni «à la mode» -- même lorsque des amis cherchent à les inciter à en prendre.

De plus, on a demandé l'intervention de spécialistes de la toxicomanie et de pédagogues. Ainsi, chaque «partenaire» a dû apporter ses compétences particulières à l'effort de prévention. Les éducateurs ont apporté leurs connaissances du processus d'apprentissage des enfants, les spécialistes de la toxicomanie leurs connaissances de l'usage de drogues et de la toxicomanie, et les policiers ont apporté leur crédibilité et leur expérience de la surveillance policière.

Ensuite, il a été nécessaire de déterminer les besoins réels de la police, d'établir les compétences dont elle disposait et les ressources dont elle avait besoin. Pour y parvenir, on a organisé, avec l'appui de l'Association canadienne des chefs de police, un atelier auquel ont participé des représentants d'organismes provinciaux de lutte contre la toxicomanie, de commissions scolaires et de corps de police.

Il a été décidé lors de cet atelier que la police avait besoin d'un programme accrédité de formation en prévention de consommation de drogues qui favoriserait une uniformité dans le ton des messages diffusés dans les écoles du pays. On a aussi reconnu que de nombreuses organisations policières disposaient de leur propre matériel et qu'elles continueraient à se servir de divers programmes, mais que le «ton» devrait être similaire à celui des messages transmis par Santé et Bien-Être social Canada et les éducateurs scolaires.

On a aussi estimé qu'un programme de formation accrédité permettrait de mieux faire comprendre aux chefs de police l'importance d'avoir des agents de prévention d'usage de drogues. De cette façon, les dirigeants de la police pourraient confier cette responsabilité aux meilleurs agents en évitant d'utiliser ces postes comme récompenses ou punitions.

On a chargé un comité de travailler avec des responsables du Collège canadien de police et de discuter du format du cours. Le commissaire de la GRC est intervenu personnellement pour s'assurer que l'on accorderait la priorité à ce cours; après avoir sollicité des recommandations d'un peu partout au Canada, on a offert un cours pilote en janvier 1989. Plus de 60 corps de police représentant des services municipaux, provinciaux et fédéraux ont participé à cette formation des agents en prévention d'usage de drogues.

La police a ensuite demandé à la Fondation de recherche sur la toxicomanie de l'Ontario de l'aider à préparer le matériel à présenter dans les écoles. Il en est résulté une publication intitulée "Enfants et policiers" contenant des plans d'exposés à l'intention des élèves de 6e année. Plus de 20 000 exemplaires de cet ouvrage ont maintenant été distribués en français et en anglais.

De même, le gouvernement fédéral a collaboré avec la Nova Scotia Commission on Drug Dependency pour produire les plans de leçons intitulés «Contribution de la police à l'éducation communautaire (CPEC)» que la police utilise dans les présentations destinées aux élèves de 5e, 6e, 7e, 8e et 9e années. Le programme comporte un élément de formation propre à CPEC; des cours ont déjà été offerts en français et en anglais au Collège canadien de police et dans les régions partout du Canada.

L'Association canadienne des chefs de police a proposé de produire un vidéo qui constituerait une ressource additionnelle pour la police. Le gouvernement fédéral a financé la production et la diffusion d'un vidéo intitulé «Choisis». Deux autres vidéos ont été mis à la disposition des corps de police pour projection dans les salles de classe au Canada.

Ainsi, l'ensemble du matériel destiné à accroître la capacité de la police de travailler comme agent de prévention de l'usage des drogues comprend maintenant un cours accrédité en matière de prévention, des plans de leçons, des vidéos et toutes les ressources supplémentaires disponibles dans chaque juridiction.

Au cours de la même période, la GRC a élargi son programme de sensibilisation aux drogues et a déployé une grande activité dans les secteurs suivants:

- initiatives communautaires dans chacune des divisions du Canada et activités de prévention propres aux collectivités autochtones et de prévention en milieu de travail;

- expositions sur les drogues dans les centres commerciaux et lors d'événements particuliers, présentations téléphoniques et sur vidéo-disque comportant des messages de personnalités pour la jeunesse;

- causeries données par des personnalités très connues sur la lutte contre les drogues, par exemple la nageuse olympique Carolyn Waldo, le mannequin international Monica Schnarre, des étoiles de la Ligue nationale de hockey ainsi qu'une affiche intitulée «Sois toi-même...»;

- publications, y compris
  Votre enfant prend-il de la drogue?
  Les drogues en milieu de travail
  Manuel à l'intention des parents, Pride/GRC
  «Notes de référence choisies pour les agents de sensibilisation aux drogues»
  Cinq vérités sur les drogues

Bien que toutes ces activités doivent être poursuivies, on constate qu'il est nécessaire de mettre l'accent sur les jeunes qui sont «plus difficiles à atteindre», ceux qui ne sont pas nécessairement à l'école ou dont la langue principale n'est ni le français ni l'anglais. La GRC a produit des affiches, des messages d'intérêt public pour la radio et la télévision ainsi que des publications en inuit, en diverses langues autochtones, en espagnol, en suédois et en finlandais.

On travaille présentement à la mise sur pied d'initiatives visant d'autres groupes, y compris les jeunes «à risques» avec lesquels la police peut avoir des problèmes de relation. Des groupes de travail sont créés un peu partout au Canada réunissant des représentants d'une vaste gamme de communautés, y compris les communautés chinoises, vietnamiennes, italiennes, asiatiques, espagnoles, sud-américaines et noires. Le but est d'utiliser ces rencontres pour dégager les besoins de ressources et d'aider ainsi la police à travailler plus efficacement avec chacune de ces collectivités sur le plan de la sensibilisation et de la prévention plutôt que de la répression.

D) Activités policières visant la réduction des approvisionnements

Les initiatives de réduction des approvisionnements, sans être complètement négligées, n'ont pas été prédominantes dans le cadre de la Stratégie nationale antidrogue. On avait toujours mis l'accent sur la répression plutôt que sur l'interaction sociale, la complexité des interventions correspondant à la complexité des opérations. Dans le cadre de la Stratégie nationale antidrogue, on a fait ressortir la nécessité d'atteindre les barons de la drogue tout en faisant des saisies au plus bas niveau, c'est-à-dire celui de la rue.

Les efforts de répression aux niveaux national et international ont surtout porté sur la confiscation de produits de la criminalité et sur le recyclage des fonds. La législation canadienne sur les produits de la criminalité, rédigée dans le cadre de la Stratégie antidrogue, est entrée en vigueur en janvier 1989. On reconnaît, par ces mesures, que l'application de la loi au niveau de la rue vise surtout les échelons inférieurs des organisations de trafic de drogues et que les arrestations faites à ce niveau ne nuisent pas aux grandes organisations. On cherche donc à priver les entreprises criminelles des produits de la criminalité de manière à faire échec à l'ensemble des opérations plutôt qu'à des individus en particulier.

Les enquêtes financières complexes que tout cela suppose exigent habituellement beaucoup de ressources, un engagement à long terme de la direction de la police ainsi que des ressources financières suffisantes pour que les enquêtes puissent être menées à terme. Toutefois, l'accroissement des ressources policières peut avoir des répercussions sur d'autres fonctions. Il faut percevoir le système de justice pénale comme un ensemble d'éléments interreliés, c'est-à-dire que l'accroissement des ressources dans un secteur risque d'avoir des répercussions sur les autres. Par exemple, l'augmentation du nombre d'enquêteurs peut s'avérer inutile sans un accroissement correspondant du nombre d'agents affectés à la lutte antidrogue traditionnelle au niveau de la rue afin d'alimenter les enquêteurs en renseignements. De même, l'augmentation des ressources policières exige un accroissement du nombre de procureurs. Afin d'obtenir les autorisations nécessaires, la police doit travailler en étroite collaboration avec les procureurs de la Couronne dès le début de ces enquêtes plutôt que d'attendre à la toute fin pour communiquer avec eux, lorsqu'ils envisagent de porter des accusations.

Tout comme la surveillance policière visant à réduire la demande a amené une nouvelle catégorie de partenaires ou de nouvelles conditions de travail entre la police et d'autres organismes, les enquêtes portant sur les produits de la criminalité doivent faire intervenir une plus grande diversité de spécialistes. Par conséquent, la création d'une section distincte et spécialisée pour les enquêtes de haut niveau ne doit pas entraîner de scission au sein des services de police ni entre la police et les communautés, ce qui aurait pour effet d'entraver l'échange de renseignements entre les agents affectés à la patrouille et les agents affectés aux enquêtes financières. «Les partenaires» doivent comprendre des comptables légistes, des spécialistes de systèmes de renseignements nationaux ou internationaux informatisés, des analystes du renseignement et des agents de police participant à diverses stratégies de surveillance policière et pouvant fournir des renseignements pour alimenter les enquêtes sur les produits de la criminalité.

L'argument en faveur de l'intérêt porté aux produits de la criminalité ou aux grands criminels repose sur une théorie éprouvée. Toutefois, il ne faudrait pas passer sous silence les réalités du travail policier -- la police compte sur les renseignements obtenus dans la rue, utilise des informateurs, doit connaître la collectivité et doit interagir fréquemment avec les établissements qu'utilisent ceux qui blanchissent des fonds ou les entreprises criminelles qui donnent une légitimité aux produits de la criminalité. C'est donc dire qu'il ne faut pas créer un fossé entre cette forme de travail policier et le milieu qui lui fournit les renseignements essentiels permettant de monter des dossiers.

Par conséquent, qu'il s'agisse de réduire la demande ou l'offre, peu de secteurs du mandat de la police illustrent la tendance vers la police communautaire aussi clairement que les stratégies innovatrices qui font maintenant partie de la lutte contre les drogues au Canada, ce qui fait aussi ressortir certaines des tensions observées au sein des services qui prennent conscience des répercussions que ce changement peut avoir sur leur travail. Il a été difficile pour certains services de police d'admettre qu'on ne peut compter uniquement sur les stratégies de répression pour éliminer l'usage des drogues. Toutefois, l'acceptation de ce fait a mené à l'élaboration d'utiles stratégies policières qui semblent maintenant avoir des effets sur le problème de la drogue au Canada.

7.5 La police et la Charte des droits

L'avenir de la police en ce qui a trait aux mesures d'enquête et de collecte d'éléments de preuve en vue de poursuites n'est pas clair et est source de préoccupations. Moins sûr encore est l'avenir des mesures de détection des crimes plutôt que de détection des suspects qui ont été officiellement signalés. Les pratiques, procédures et mesures actuellement en vigueur seront modifiées de façon à restreindre les pouvoirs de la police, ou pire encore peut-être, à les assujettir à tant de restrictions, de fonctions et de responsabilités complexes que leur utilité pourrait être neutralisée.

Ces activités, appelées couramment «pouvoirs policiers» -- expression qui contribue inévitablement à la tendance à les réduire ou à les limiter -- sont très variées et peuvent être inoffensives tout autant que mortelles. Au cours des vingt dernières années, la plupart, pour ne pas dire la totalité, de ces activités ont, d'une façon ou d'une autre, fait l'objet d'un examen officiel. Bien entendu, un tel examen ne peut qu'entraîner du changement.

Rien ne laisse croire que ces examens minutieux cesseront. Peut-être est-ce aussi bien ainsi. Néanmoins, si la question est de savoir ce que la police pourra faire à l'avenir, on peut raisonnablement penser que la réponse se situe dans le prolongement du passé. On peut s'attendre à ce que les choses ne changent guère.

Les plans de ces changements, passés et futurs, sont faciles à trouver: le rapport Ouimet de 1969 (Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle), des documents de travail et des rapports de la Commission de réforme du droit du Canada (1970-1990) et, de façon plus significative, l'adoption de la Charte des droits et libertés en 1982. Ces documents ont donné lieu à des réformes législatives, à des décisions judiciaires et à des mesures organisationnelles.

On constate que fort peu de «pouvoirs» discrétionnaires ont été carrément abolis ou éliminés. Celui qui vient vraisemblablement à l'esprit est le «mandat de main-forte», un ordre permettant au détenteur de pénétrer dans des locaux pour y rechercher des drogues et d'autres produits de contrebande. Cette mesure, qui a été abolie législativement (et, de façon symbolique, judiciairement), devait être remplacée, du moins en partie, par le «télémandat», c'est-à-dire l'émission rapide d'un mandat par téléphone ou par tout autre moyen de communication.

À certains égards, on s'est contenté d'équilibrer des intérêts pertinents en vue d'obtenir un résultat mieux adapté au contexte d'aujourd'hui. Il ne fait aucun doute que le mandat de main-forte pouvait donner lieu à des abus. De plus, en cas d'abus il n'y avait aucune mesure corrective efficace. Par contre, il fallait des moyens appropriés pour faire face aux situations que les mandats de main-forte servaient à combattre -- la prolifération des transactions de drogue. On a donc cherché à remplacer le mandat controversé par une procédure plus expéditive accordant une autorisation judicaire tout en maintenant les protections appropriées.

C'est également l'approche qu'ont retenue les tribunaux lorsqu'ils ont examiné la validité des pratiques et des procédures contestées de la police. Comme l'indique une décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire **R. contre Beare; R. contre Higgins [1988] 2 R.C.S. 387** où était contestée la loi permettant de prélever les empreintes digitales de suspects avant leur condamnation, [TRADUCTION] «...on a autorisé ces procédures parce que la collectivité estimait nécessaire de fournir à la police des pouvoirs appropriés et raisonnables pour faire enquête sur des crimes». Bien que le tribunal ait rejeté cette contestation et ait validé la loi, on ajoute que la loi «n'autorisait pas la conservation inconstitutionnelle» des empreintes, une allusion à la pratique relativement courante de conserver les empreintes digitales de personnes qui n'ont finalement pas été condamnées.

Voilà un bon exemple de législation judiciaire. Bien que les tribunaux soient plus limités que le législateur pour préciser la façon dont les activités policières doivent se dérouler, ils ont néanmoins la capacité d'exercer un contrôle en fournissant des opinions sur ce qui peut être acceptable ou ne pas être acceptable. Certaines affaires traitées antérieurement à l'adoption de la Charte et portant sur l'accès à l'information utilisée pour obtenir des mandats de perquisition (l'affaire **A.-G. N.S. contre MacIntyre, [1982] 1 R.C.S. 175**) et des mandats de perquisition visant des avocats (**Descoteaux contre Mierzwinski et A.-G. Qué. [1982] 1 R.C.S. 860**) illustrent abondamment cette capacité. Les

affaires fondées sur des questions relevant de la Charte comportent davantage d'opinions judiciaires sur la façon dont la police doit s'acquitter de son mandat.

Le secteur de la surveillance électronique ou de l'interception des communications privées se prête merveilleusement bien à l'exploration des perspectives sur la façon dont le législateur moderne et les juges peuvent aborder les pratiques policières. Partant d'une préoccupation légitime au sujet de la vie privée et d'une certaine idée du niveau d'intrusion que la technologie moderne rend possible, ainsi que d'une bonne compréhension des difficultés de percer certains crimes secrets ou d'atteindre des entreprises criminelles perfectionnées, le Parlement a adopté un code complexe permettant de contrôler et de réglementer l'interception de communications privées.

Les approches législatives et judiciaires de ce secteur délicat montrent bien la situation dans laquelle se trouve la police. Les mesures adoptées en 1973 à la suite de recommandations faites dans le rapport Ouimet rendaient possible l'interception de communications privées. Elles rendaient la démarche possible, mais non facile.

Il fallait que des avocats spécialement désignés présentent à des juges de tribunaux supérieurs des demandes relatives à un nombre limité d'infractions et seulement lorsque les méthodes d'enquête conventionnelles ne pouvaient être utilisées. Les autorisations étaient limitées de plusieurs façons et assujetties à diverses conditions. Ainsi, il fallait tenir des registres rigoureux et soumettre diverses formes d'avis et de rapports. Dans le cas d'enquêtes criminelles, les erreurs avaient pour conséquence de rendre la preuve irrecevable. Par conséquent, le débat dans de nombreuses poursuites criminelles comportant de la surveillance électronique a porté non pas sur ce que l'accusé avait fait, mais sur la façon dont la police avait mené l'enquête. C'est ce qui se produit maintenant dans beaucoup de procès au criminel où il est question de l'exercice d'autres pratiques et procédés de la police.

Malgré les tentatives législatives en vue d'établir un équilibre en exerçant un contrôle attentif sur les motifs permettant l'interception légale de communications privées, ces mesures n'ont pas manqué de soulever des critiques. C'est ainsi que dans son Document de travail 47, la Commission de la réforme du droit du Canada (CRD) reconnaît cette tentative en vue d'équilibrer la situation. Elle fait remarquer que «les principes de la modération et du respect de la vie privée, la définition des pouvoirs de la police et de l'examen judiciaire sont inscrits en filigrane dans la loi.» Néanmoins, la CRD se livre à une critique sévère du mécanisme, formulant plus de 75 recommandations en vue de changements.

Un certain nombre des recommandations avaient pour but de faciliter et de simplifier les choses, mais la plupart ont été formulées pour resserrer les procédures ou définir plus précisément les motifs d'autorisation. Selon la CRD, on faisait un usage trop fréquent de la surveillance électronique. Par ses recommandations, elle voulait donc en réduire le recours. C'est ce qui s'est produit : en 1985, l'année précédant la publication du document, 603 autorisations fédérales avaient été accordées, en 1988, ce nombre n'a été que de 303.

Bien qu'il n'y ait pas eu de suites sur le plan législatif, il y en a eu d'importantes au niveau judiciaire. Deux secteurs en particulier ont connu des changements radicaux. Le premier a été le renoncement à l'exigence du secret. On a d'abord estimé qu'il fallait garder secrets les documents d'accompagnement de la requête en les conservant dans des enveloppes scellées remises au tribunal afin de favoriser une divulgation complète des renseignements par la police lors de la présentation d'une demande d'autorisation. Les contestations fondées sur la Charte et faisant état du droit de répondre et de présenter une défense complète a donné lieu à la divulgation de tous les documents, ce qui a eu pour conséquence de rendre plus complexe encore l'utilisation d'éléments de preuve résultant de conversations interceptées. Pis encore, on a dissuadé la police d'utiliser la surveillance électronique dans des situations où le risque de divulgation de sources et de méthodes confidentielles ne pouvait être couru.

Le second secteur d'intervention judiciaire est celui de la surveillance d'un participant. Le Parlement a décidé de ne pas exiger d'autorisation pour l'enregistrement clandestin de conversations lorsque l'une des parties était consentante. La Cour suprême du Canada est d'avis contraire.

Récemment, la Cour a constaté, dans l'affaire **R. contre Duarte (1990)**, qu'il serait «anormal» de considérer comme raisonnable la surveillance d'un participant dans le cadre de l'article 8 de la Charte parce que ce serait [TRADUCTION] «laisser à l'entière discrétion de la police toutes les conditions en vertu desquelles les conversations seraient interceptées». Cela ne peut soutenir la comparaison avec les exigences rigoureuses d'interception de conversations en général qui [TRADUCTION] «contiennent de nombreuses mesures de protection visant à empêcher que la police ne perçoive le recours à la surveillance électronique comme une question administrative de routine». La solution est d'exiger la présentation d'une demande d'autorisation. On ne condamne pas la pratique, mais on la limite en imposant des procédures judiciaires afin d'éliminer le pouvoir d'intervention de la police et de faire en sorte que celle-ci n'attribue à cette procédure un caractère «banal et routinier».

Le recours de plus en plus marqué aux règles de l'organisation influera également sur l'avenir des pratiques et des procédures de la police. Les ordres permanents et les procédures de fonctionnement interne seront beaucoup plus détaillés que par le passé, du moins en ce qui a trait aux mesures "intrusives" et aux questions complexes. La plupart des organismes canadiens de police sont dotés de règlements régissant l'utilisation d'une force meurtrière, règlements qui imposent des limites plus strictes que la loi. Ceux qui n'en ont pas, en auront bientôt. Il en sera même pour les questions connexes, comme les poursuites en automobile.

À court terme, l'adoption de politiques bien définies et sensées devancera le processus législatif ou la réglementation judiciaire, notamment si ces politiques s'accompagnent de bons programmes de formation et de mécanismes appropriés d'examen et d'obligation de rendre des comptes. Néanmoins, tôt ou tard le comportement souhaité de la police se reflétera dans la loi, soit par voie législative, soit comme conséquence de décisions judiciaires. Il est possible que des règles internes détaillées servent précisément à orienter le législateur ou le juge vers des solutions sensées.

De fait, l'une des questions délicates de l'avenir sera l'aptitude à justifier de façon convaincante la nécessité de recourir à des pratiques contestées. Il suffit pour s'en convaincre de relire le jugement de la Cour suprême dans les deux affaires mentionnées plus tôt. On a accordé beaucoup plus d'importance au travail de la police dans le cas des empreintes digitales que dans le cas de la surveillance du participant. Il est possible que l'intervention de l'Association canadienne des chefs de police ait eu une certaine importance dans l'affaire des empreintes digitales. C'est peut-être la raison pour laquelle le tribunal a semblé mieux comprendre l'importance des questions de surveillance policière en cause dans cette affaire. De toute façon, l'un des principes déclarés des tribunaux est que la société souhaite donner à la police des pouvoirs appropriés et raisonnables. Or, on soutient régulièrement que les pratiques actuelles de la police sont excessives et déraisonnables. Il semblerait donc qu'il faille soumettre ces allégations à une réfutation juridiquement acceptable.

On pourrait être tenté d'en conclure que l'avenir des pouvoirs de la police est quelque peu incertain. Il faudrait plutôt adopter une attitude beaucoup plus positive, car à plusieurs égards, ce que la société canadienne fait dans ce domaine très important ne diffère pas tellement de ce qui se passe dans d'autres secteurs essentiels. Le Parlement et les tribunaux cherchent à s'adapter aux circonstances et aux conditions et à réconcilier diverses forces conflictuelles dans un monde complexe.

Bien qu'il soit malheureux que chemin faisant on ait remis en cause la confiance que les Canadiens accordent depuis toujours à la police et que le débat sur les limites des pouvoirs de la police ait lieu lors des procès criminels, il n'en demeure pas moins que nous sommes engagés dans un exercice visant à établir l'équilibre entre, d'une part, les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de tous les citoyens et, d'autre part, l'acceptation, par ces mêmes citoyens, d'une diminution consécutive de leurs libertés fondamentales.

Il n'est pas nécessaire que le milieu policier se laisse aller au découragement et au cynisme. La police est en mesure de jouer un rôle plus actif en expliquant pourquoi il faut résister au changement dans les secteurs qui sont contestés. De plus, elle peut faire preuve de leadership en étant prête à contribuer à la recherche de solutions de rechange acceptables aux pratiques indésirables afin d'atteindre un nouvel équilibre des choses.

Pour que la société puisse s'acquitter de sa responsabilité et fournir à la police les outils nécessaires à son travail, elle doit être bien informée de la nature de ce travail. Cela est particulièrement important lorsqu'il faut recourir à des mesures susceptibles de blesser certaines sensibilités. Le recours à l'écoute, à des informateurs payés, à des subterfuges et à d'autres moyens «peu orthodoxes» peut être la seule façon réaliste de déceler certains types d'activités criminelles. Nos décideurs doivent être informés des conséquences que peut avoir la réduction ou le contournement de ces mesures.

De même, il faut indiquer aux décideurs ce que seront les répercussions en termes de coûts et de ressources de certaines solutions législatives qu'ils sont chargés d'examiner. Enfin, il faut aborder directement le problème que pose l'examen du système de justice pénale plutôt que l'établissement de l'innocence ou la culpabilité d'un accusé lors d'un procès criminel.

VIII. FAIRE MIEUX : QUELQUES OPTIONS

On est de plus en plus conscient que la police et le système de justice pénale ne suffisent plus à traiter des affaires criminelles sans l'appui et l'aide d'autres secteurs. De plus, à cause de contraintes financières chroniques, il faut que l'on fasse appel à des ressources jusqu'à maintenant inexploitées pour rentabiliser davantage les organisations policières.

8.1 Le travail communautaire et bénévole

Il est largement reconnu aujourd'hui que le public peut jouer un rôle indispensable face à la criminalité et aux problèmes communautaires connexes, et qu'il joue ce rôle. Ainsi, le public peut détecter les crimes, signaler aux autorités certains de ces crimes ou d'autres problèmes communautaires, se charger de prévenir les uns et de régler les autres. Le bénévolat est une activité très répandue au Canada où, estime-t-on qu'un Canadien sur quatre s'est adonné, à un moment ou à un autre à une forme quelconque de bénévolat. À l'heure actuelle, selon une étude du Secrétariat d'État, on compte quelque 5,3 millions de bénévoles actifs au pays. Étant donné que certains d'entre eux donnent de leur temps à plus d'une organisation, on estime que leur nombre se rapproche davantage de 9,2 millions de personnes. Chaque bénévole consacre en moyenne deux heures par semaine à cette activité. En tenant compte du taux de salaire minimum, cela représente une économie d'au moins 75 millions de dollars par semaine ou de 4 milliards de dollars par année. L'économie «réelle» est probablement deux fois plus élevée. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, le bénévolat prendra de l'expansion. En règle générale, il ne menace pas les emplois, puisqu'il consiste à offrir de l'aide gratuitement. S'il n'existait pas, bien des services communautaires disparaîtraient. De plus, la majorité des bénévoles, motivés et convaincus, font ce travail par choix. On établit parfois un lien entre cette détermination des bénévoles et un travail plus efficace.

L'engagement communautaire dans le domaine de la justice est relativement important. On estime qu'il y a environ 20 000 bénévoles dans le secteur de la police, où ils s'occupent particulièrement de la prévention du crime et des services aux victimes, et quelque 20 000 autres dans le secteur correctionnel, qui compte depuis longtemps sur la participation de la collectivité.

La participation du public au travail de la police permet d'aller plus loin avec les ressources policières et peut aussi assurer un meilleur soutien à l'exécution des tâches traditionnelles d'application de la loi (par exemple des relations plus étroites avec la police peuvent inciter davantage de gens à signaler les crimes et à témoigner à l'occasion d'enquêtes criminelles). La réduction de la crainte du crime est un autre aspect auquel les défenseurs de la police communautaire accordent une grande importance. Comme l'apathie engendre la peur, la participation active aux programmes de prévention et à ceux de lutte contre le crime constitue le meilleur remède.

L'intervention de bénévoles dans cette lutte est assez courante depuis 15 à 20 ans. D'ailleurs, beaucoup de collectivités ont mis en place des programmes de patrouille et de surveillance de quartier. Les organismes de bénévolat et d'entraide se sont fait remarquer dans la lutte contre les toxicomanies. Les bénévoles ont aussi contribué largement aux lignes de dépannage, aux

interventions et à la mise sur pied de refuges pour les victimes de violence conjugale, d'agression sexuelle et d'autres crimes. En outre, l'Opération nez rouge, au cours de laquelle des bénévoles ramènent à la maison ceux qui ont consommé trop d'alcool pendant la saison des Fêtes, a été organisé dans beaucoup de villes. Cependant, bon nombre de ces programmes ne comptent pas exclusivement sur des bénévoles. Il faut aussi des professionnels pour les recruter et les former, et des administrateurs pour gérer les organismes chargés d'exécuter ces programmes. Il faut aussi un personnel pour s'acquitter des tâches de bureau. C'est pourquoi même les organismes de bénévolat doivent être financés. On recommande d'ailleurs au gouvernement fédéral de maintenir son programme de financement à cette fin. On pourrait même recommander une augmentation des sommes qui y sont affectées, compte tenu des économies globales que cela peut représenter pour les contribuables.

À part les personnes activement engagées dans les activités de bénévolat, il se trouve dans chaque collectivité un important bassin de personnes dont le concours peut être précieux dans la lutte contre la criminalité et le règlement d'autres problèmes communautaires : agents de police et militaires à la retraite, anciens professionnels de la santé mentale et personnes âgées bien portantes, tous capables d'offrir une diversité de services dans des secteurs non dangereux. Non seulement ces gens peuvent-ils être les «yeux de la communauté», mais encore ils peuvent travailler de concert avec des agents des services de police communautaires pour suivre le règlement d'un problème ou d'un conflit dans leur milieu et fournir aux agents des renseignements sur l'efficacité de la solution proposée. Il peut même être utile de constituer un registre où figure le nom de ces personnes afin que l'on puisse s'y référer en cas de besoin.

La participation d'un grand nombre de membres de la collectivité au règlement de questions de criminalité n'est pas sans problèmes. Avec cette participation accrue qui permet d'élargir le réseau de surveillance, les citoyens auront peut-être moins à craindre des criminels, mais davantage des membres de groupes de surveillance du voisinage. Il va sans dire qu'à cet égard, toute activité de lutte contre le crime et de prévention, qu'elle relève ou non d'un service de police local, doit respecter les dispositions de la Charte des droits et libertés et du Code criminel du Canada. Il est également possible que des éléments puissants et organisés de la collectivité recrutent des bénévoles, qui seront ainsi au service de ces éléments plutôt que du bien commun. On peut aussi craindre que les bénévoles offrent un service moins efficace que des agents ayant reçu une formation spécialisée.

Malgré ces risques, la participation accrue des citoyens doit être maintenue étant donné que les moyens traditionnels de lutte contre la criminalité ne touchent que «la pointe de l'iceberg». Il faudra utiliser cette ressource communautaire considérable de manière à en tirer le maximum, tout en rendant les bénévoles responsables de leurs actions et en canalisant leurs énergies dans des activités où seront réduits au minimum les dangers et les risques d'abus.

8.2 La sécurité privée

La crise financière et les déceptions face à la force publique et au système de justice pénale en général ont provoqué la montée des services de sécurité privés. Nous parlerons ici surtout des questions se rapportant au personnel de ces services. Les différences entre la force publique et la police privée ne sont pas toujours nettes. Par exemple, il arrive souvent que des policiers qui ne sont pas de service travaillent pour des sociétés de sécurité du secteur privé. Par contre, ces organismes fournissent des services de sécurité dans des endroits publics (centres commerciaux, stades et même des rues où ils organisent des patrouilles). On pourrait probablement dire de façon générale que le personnel affecté aux services de sécurité privés travaille pour le secteur privé et n'a pas les pouvoirs officiels de la police, bien qu'il puisse être autorisé à travailler pour des compagnies accréditées.

La croissance de ce secteur est telle qu'il compte plus d'agents que la force publique. Comme il est indiqué au chapitre I, il y a environ 55 000 policiers à temps plein au Canada. Par ailleurs, on estime que le nombre total d'agents de sécurité des services privés, à temps plein et à temps partiel, est de l'ordre de 125 000. Quelque 75 000 sont employés dans des entreprises privées qui offrent des services sur une base contractuelle et environ 50 000 autres constituent le personnel de sécurité interne travaillant notamment pour les grands magasins. On estime que les dépenses pour ces services de sécurité au Canada dépassent les 3 milliards de dollars par année. La gamme des services offerts comprend la protection des biens, la prévention des pertes, le contre-espionnage industriel, le dépistage des drogues en milieu de travail, la lutte contre l'extorsion et la falsification des produits, la protection de hautes personnalités et d'installations, et la sécurité des communications.

N'allons pas penser que les organismes de sécurité publics et privés s'excluent mutuellement puisqu'ils travaillent fréquemment en collaboration. Cette collaboration prend, par exemple, la forme d'un échange de renseignements au sujet du comportement criminel des individus. Comme c'est le cas pour les organismes d'application de la loi, les grandes entreprises conservent souvent des dossiers sur les employés qui ont commis des infractions. L'usage de drogues est non seulement un problème de société, mais aussi un problème d'entreprise. Les programmes mis au point par les entreprises pour le dépistage des drogues et la réadaptation des employés peuvent aller de pair avec les efforts de la police et d'autres organismes de lutte contre la toxicomanie à l'échelle de la collectivité. En outre, l'entreprise privée finance des programmes, comme celui de la Greyhound Corporation, qui permet aux jeunes qui font des fugues de revenir à la maison sans débourser un sou.

Les services de sécurité privés peuvent épargner aux contribuables beaucoup d'argent dans certains secteurs. Par exemple, on peut poster des agents de sécurité dans les palais de justice, dans les stades et dans d'autres endroits publics à un coût bien moindre que celui du recours aux agents de la force publique. En outre, la présence de celle-ci peut être indésirable dans certains endroits. Par exemple, la présence de policiers de faction dans les tribunaux peut donner l'impression que c'est la police qui mène le système de justice pénale et, par conséquent, que le système ne peut être impartial.

Bien entendu, le recours à des services de sécurité privés peut comporter certains dangers et inconvénients. On peut avancer que les agents de sécurité se conformeront davantage aux souhaits de leur employeur qu'aux exigences de l'exécution professionnelle et impartiale de leurs fonctions. De plus, le personnel de ces services exerce souvent des pouvoirs considérables sans avoir la formation voulue ni de pouvoirs officiels. La porte est également largement ouverte aux abus. C'est un fait reconnu que les procédures de sécurité internes manquent de rigueur. Les employés qui font face à des accusations de vol, par exemple, peuvent rarement en appeler des sanctions qui leur sont imposées; il y a donc un problème grave, à plusieurs égards, en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes dans le secteur privé.

Que dire de la formation des agents de sécurité et des normes qu'ils doivent respecter? De toute évidence, à quelques exceptions près, le recrutement et la formation ne sont pas aussi rigoureux que pour les agents de la force publique. Par contre, il faut se rappeler que certains agents du secteur privé sont d'anciens policiers. De surcroît, chaque province dispose de sa propre loi en matière de services de sécurité privés.

De plus, des associations comme la Canadian Society for Industrial Security établissent des normes minimales pour ce secteur. Cette association est composée d'ordinaire de praticiens de la sécurité exerçant des fonctions de direction, de gestion et de supervision ou occupant d'autres postes de responsabilité au sein de l'industrie, du monde des affaires, des banques, des maisons d'enseignement et du gouvernement. L'association accepte également des éducateurs en matière de sécurité et de personnel au sein du système de justice pénale. Elle offre en outre un programme de certification. Les praticiens comptant au moins de cinq ans d'expérience dans des fonctions de supervision ou de gestion de services de sécurité industrielle peuvent demander l'agrément.

Bien que les normes ne soient pas aussi rigoureuses que pour la police, elles n'en évoluent pas moins dans ce secteur en pleine croissance. La question est de savoir si, par suite des contraintes financières et de la tendance à la dispersion des responsabilités en matière de surveillance policière, le risque d'un recours accru aux services de sécurité privés est justifié par une meilleure rentabilité.

8.3 La sécurité publique parallèle

A) La réglementation gouvernementale et son application

À part les services de police et les service de sécurité privés, 14 ministères fédéraux (au sein desquels, 46 organismes) ont des responsabilités majeures en matière d'application de la loi (Pêches, Environnement, Douanes, Revenu Canada, etc.). Ces responsabilités leur sont confiées dans 157 lois fédérales. Il existe également un grand nombre d'agents d'application des lois provinciales et municipales ou d'agents de la paix. En raison du manque de coordination entre les nombreux ministères fédéraux responsables de l'application de la loi, le ministère du Solliciteur général a mis sur pied un groupe chargé de l'Étude de l'application des lois fédérales (ÉALF) et qui examine les activités, les politiques et les procédures de ces ministères. Ce groupe est en train de mettre au point un programme fédéral de formation des agents fédéraux chargés de l'application de la loi ainsi que des normes minimales uniformes, des lignes directrices concernant les armes à feu et des mesures de coordination interministérielle et d'échange de renseignements.

Le travail des organismes traditionnels d'application de la loi et celui de ces ministères se chevauchent dans une large mesure. Par exemple, les gardiens des Parcs nationaux du Canada avaient des pouvoirs d'agent de police, ce qui créait une certaine confusion chez ceux qui sont chargés de faire appliquer la loi. Ces personnes sont actuellement autorisées à agir comme agents de la paix, fournissant ainsi un soutien aux organismes d'application de la loi. On s'attend à ce qu'un plus grand nombre d'organismes participent à ces fonctions parallèles dans les années à venir. À titre d'exemple, le mouvement écologiste a mené à la création d'une «police verte» dans certaines collectivités. Ces agents sont chargés notamment de surveiller les abus en matière d'environnement, de faire respecter les lois sur la santé et de s'occuper des animaux atteints de la rage.

B) Agents affectés à la prévention et à la sécurité publique

Par suite de la régionalisation des services de police et face à une certaine insatisfaction concernant la visibilité de la police, un certain nombre de municipalités de la banlieue de Montréal ont créé leurs propres forces de sécurité parallèle. Ces services sont publics puisqu'ils sont payés par les municipalités dont ils relèvent. Les membres du personnel sont chargés de patrouiller les rues, de mener des activités de prévention, de faire respecter les règlements municipaux et de s'occuper de certaines tâches relatives à la circulation. Ils ne sont pas investis des pouvoirs de la police et font appel aux services de la Communauté urbaine de Montréal pour les arrestations. Bien entendu, ils sont autorisés à faire des arrestations à titre de citoyen, dans des circonstances extraordinaires. Ils ne portent cependant pas d'armes à feu.

Ces services de sécurité ont tendance à adopter un uniforme et à utiliser des voitures de patrouille portant les armoiries de la ville. Le salaire des membres est de beaucoup inférieur à celui des policiers de première classe. Certaines municipalités font également appel aux pompiers et à des étudiants en sciences policières pour s'occuper de certaines infractions.

C) Service d'incendie communautaire

Les services de pompiers du pays constituent une très importante ressource non encore utilisée comme soutien et comme complément des services de police. Le pompier type ne passe que quelques jours par année à combattre des incendies. Bien entendu, les pompiers reçoivent une formation et entretiennent l'équipement, se tiennent en bonne forme physique et offrent des programmes d'information publique. Dans les grandes villes, les pompiers sont bien formés et reçoivent un salaire presque aussi élevé que celui d'un agent de police. C'est pourquoi dans certaines villes, les services de pompiers et de la police ont été regroupés. Cette formule existait à bien des endroits il y a longtemps, et on pense qu'elle se généralisera à l'avenir.

Les «officiers pompiers» pourraient, avec une certaine formation et sous surveillance, aider la police à s'acquitter d'un bon nombre de tâches. Ils peuvent agir comme médiateurs dans des conflits au sein de la collectivité et contribuer à la mise en oeuvre de solutions à des problèmes. Ils peuvent jouer un rôle actif dans la promotion de programmes de prévention, en faisant du porte-à-porte et ainsi de suite. Les services d'incendie ont déjà démontré qu'ils peuvent se rendre rapidement sur les lieux d'accidents. Grâce à leur expérience des incendies criminels, ils ont déjà acquis un savoir-faire en matière d'enquêtes. Avec 22 000 pompiers à temps plein au Canada et un grand nombre de pompiers à temps partiel, de volontaires et de réservistes, il existe donc un potentiel énorme pouvant servir à compléter et à appuyer l'action du personnel de la police dans des tâches diversifiées. Par conséquent, on peut s'attendre à un nouveau type de collaboration entre ces deux grands services publics dans les années à venir.

D) Service militaire communautaire

Selon la planification stratégique des Formes armées canadiennes, la fin de la guerre froide devrait entraîner une démilitarisation partielle en Europe et une réduction du personnel et des dépenses des armées étrangères (soviétiques, américaines, canadiennes, etc.). À l'heure actuelle, les Forces armées canadiennes comptent environ 89 000 membres des troupes régulières. On estime que, d'ici l'an 2000, certains contingents ne seront plus nécessaires, puisque les militaires canadiens peuvent se retirer complètement d'Europe.

On pourra récupérer ainsi un grand nombre d'années-personnes pouvant être redéployées ailleurs. Il existe plusieurs possibilités quant à l'affectation des sommes récupérées. Le gouvernement fédéral peut se contenter de les utiliser pour réduire le déficit national; ou encore, une partie du budget militaire ainsi économisé pourrait être affectée aux services de police (GRC ou services de police municipaux et provinciaux). Une autre possibilité serait de ne pas affecter ces fonds directement à d'autres secteurs de la fonction publique, mais plutôt de demander aux Forces armées de s'acquitter de certaines fonctions civiles, par exemple, d'aider les services de police à appliquer des programmes

de prévention et de jouer un rôle dans le domaine des services de police communautaires. Une telle évolution exigerait bien sûr une certaine formation pour les militaires concernés.

Les militaires ont beaucoup à offrir en ce qui a trait à la surveillance policière, puisque les officiers ont déjà d'importantes compétences en gestion, en relations interpersonnelles et dans des domaines techniques. De plus, ils se livrent déjà à des activités policières sur les bases militaires, ils ont reçu une formation en maniement des armes à feu et leur condition physique est habituellement bonne. Ainsi, les militaires peuvent aussi compléter les services de police, si l'on tient notamment compte de la tendance vers les services de police communautaires.

8.4 L'entrée des civils

D'autres services qui sont actuellement assurés par les services de police pourraient être confiés au secteur civil, s'il y avait un resserrement des contraintes financières. Par exemple, il y a 10 ou 15 ans, le service ambulancier, dans certaines villes, s'acquittait de responsabilités d'urgence incombant aux policiers, et la responsabilité de faire appliquer le règlement concernant le stationnement a été confiée à des civils dans de grandes villes.

A) Accidents

Les interventions sur les lieux d'accidents et la rédaction de rapports absorbent beaucoup les services de police. Sauf dans les cas d'accidents avec morts ou avec blessés graves, les parties en cause pourraient remplir elles-mêmes les formules nécessaires, fournissant leurs versions respectives de l'incident. C'est ce qui se passe dans le cas du «constat à l'amiable» en vigueur au Québec. Cette solution paraît encore plus sensée quand on l'examine à la lumière de la popularité croissante des régimes d'assurance sans responsabilité. Ou encore, la police pourrait facturer le client ou la compagnie d'assurance de ce dernier lorsqu'elle est appelée sur les lieux d'un accident.

B) Systèmes d'alarme

Environ 95 % des déclenchements de systèmes d'alarme privés sont de fausses alertes. Par conséquent, ces appels inutiles entraînent un gaspillage des ressources policières. On pourrait prévoir un système en vertu duquel les services de sécurité privés répondraient aux alertes avec des chiens spécialement dressés, comme c'est le cas dans certains pays. Le coût de cette fonction supplémentaire de sécurité privée serait ensuite transmis aux clients. Le cas échéant, on pourrait imputer directement aux clients ou au service de sécurité ayant installé le système d'alarme les frais d'intervention de la police à la suite d'une fausse alerte.

C) Circulation et surveillance

Les fonctions relatives à la circulation et les patrouilles préventives peuvent être confiées à des civils. Cela se fait de plus en plus en Amérique du Nord. Les services de police pourraient recruter des civils conformément à un "modèle à paliers" d'organisation policière et les affecter à des fonctions de surveillance et de circulation à un coût bien inférieur à celui des agents de première classe. Une

autre solution serait de confier ces tâches aux organismes du secteur, moins coûteux, de la sécurité publique parallèle. De façon générale, les services de police accueillent de plus en plus de civils (comptables, informaticiens, spécialistes des sciences sociales), ce qui, dans certains cas, peut entraîner des économies considérables (par ex. le travail de bureau).

8.5 De 55 000 à 75 000 policiers

Il a été question jusqu'à maintenant, dans ce chapitre, des solutions de rechange à la force publique. Celles-ci ont été envisagées parce qu'on prévoit que l'époque de la croissance continue du personnel de la police tire à sa fin. Certains soutiennent cependant qu'on ne peut prévoir un plafonnement des services de police. Les représentants syndicaux affirment que les agents en uniforme des services publics sont irremplaçables, tant à cause de leurs normes rigoureuses de rendement que de leur effet rassurant auprès du public. Ils soutiennent également que les fonds nécessaires à l'accroissement du personnel des services de police sont déjà disponibles dans nombre de collectivités.

L'un des arguments utilisé est que les services de sécurité publique parallèle deviennent de plus en plus coûteux et qu'on pourrait recruter un plus grand nombre de policiers si ces services devaient être supprimés ou si leur croissance devait être limitée. Une autre façon d'obtenir des fonds pour la force publique est de définir les problèmes qui se posent et de demander un financement sélectif. Dans la région métropolitaine de Toronto par exemple, on a soutenu devant le Board of Commissioners qu'il fallait plus de policiers pour s'occuper spécifiquement du problème de consommation de drogues, et le service de police a reçu l'autorisation d'embaucher 100 autres policiers. Dans un autre cas, des fonds exceptionnels ont été affectés à la GRC qui demandait du personnel supplémentaire pour contrer les activités terroristes et le trafic de drogues dans les aéroports internationaux du Canada. La GRC a reçu les fonds nécessaires pour embaucher 200 agents de plus à l'aéroport de Toronto.

On peut également soutenir que si était adopté un modèle "à paliers" d'organisation policière comptant un plus grand nombre de civils et offrant des salaires moins élevés à des agents chargés de tâches plus simples, on pourrait embaucher davantage de personnel sans augmenter les crédits. Certains affirment que l'on fait fausse route en s'imaginant que le personnel des services de police diminuera et qu'il faudrait plutôt chercher de meilleures façons d'utiliser les fonds actuels et chercher d'autres sources de financement, du moins pour certains secteurs précis.

IX. POUR UNE VISION DE L'AVENIR DE LA POLICE AU CANADA

Ce document présente une vision de la police qui s'écarte considérablement des conceptions traditionnelles axées sur le professionnalisme. Or, la plupart des intéressés seront sûrement d'accord pour conserver certains aspects du professionnalisme, notamment le maintien des valeurs d'intégrité, d'impartialité, de compétence et de respect des droits individuels. Grâce à la Charte canadienne des droits et libertés, il est permis de croire qu'au cours des années à venir, on mettra de plus en plus l'accent sur les **droits individuels**.

Par le passé, les services de police ont accordé peu d'importance à l'évaluation de leur rôle dans la société et à la préparation de l'avenir. C'était des organisations militaristes dont le personnel, y compris à l'échelon supérieur, avait été formé à obéir aux commandements plutôt qu'à exercer ses capacités de réflexion critique concernant son rôle et ses fonctions. Le personnel de la police a généralement fait preuve d'une allégeance aux chefs politiques, aux lois ou à des intérêts particuliers, plutôt que d'agir au nom de l'ensemble de la collectivité. Les services de police ont eu tendance à exercer des fonctions réactives, à répondre aux appels et à gérer des crises, plutôt qu'à chercher à prendre des initiatives et à modeler le milieu de manière proactive. À cet égard, les policiers ont été, à quelques exceptions près, des gestionnaires du **statu quo** plutôt que des **architectes** du changement social. De par sa nature, le travail policier se prête à une orientation conservatrice et à une distanciation par rapport au milieu puisque les mandats et les organisations de police ont suffisamment d'élasticité pour faire face même à de très grandes perturbations. On répond à une plus forte demande de services policiers, si elle est prévue, en rassemblant des ressources, et, si elle est imprévue, en rappelant simplement des agents affectés à des patrouilles de prévention ou à des tâches spéciales. Il suffit de réduire les efforts d'application de la loi dans certains secteurs pour faire face à une augmentation spectaculaire de la fréquence d'un type d'infraction ou à l'indignation soudaine du public à la suite d'une série de crimes. Même lorsque les ressources policières sont dépassées par le risque d'un cataclysme, qu'il s'agisse d'une catastrophe naturelle ou de troubles publics, d'autres forces policières ainsi que les militaires peuvent apporter leur soutien. Cette capacité d'adaptation inhérente aux services de police ne les incite guère à se livrer à des évaluations périodiques de leur rôle et de leur mandat en général.

De plus en plus, les grands services de police effectuent une certaine forme de **planification stratégique**. Celle-ci suppose la concrétisation d'une **mission** ainsi que l'examen du milieu pour déceler les tendances. La planification stratégique tient également compte des répercussions de l'organisme policier sur le milieu. Elle permet donc de constater que les services de police ne sont pas que des organismes d'intervention chargés de répondre aux demandes du milieu, mais qu'ils peuvent amorcer le changement et influer de manière positive sur la collectivité. La police peut se situer à l'avant-garde de la réforme plutôt que de résister au changement ou d'y consentir de mauvais gré. De fait, les nouvelles façons de concevoir la conduite des organismes en général sont fondées

sur l'hypothèse que le changement est inévitable et qu'il est souvent positif. Les leaders, dans tous les secteurs, doivent, pour faire face à la multitude des forces qui poussent au changement, apprivoiser celui-ci et le gérer, plutôt que d'y résister à tout prix.

À part la nécessité de suivre continuellement le changement qui se produit à l'intérieur comme à l'extérieur d'une organisation, de nombreuses indications montrent qu'il faut un changement fondamental faisant passer la police des méthodes traditionnelles et «professionnelles» à une approche davantage axée sur la collectivité. Les conceptions qui ont eu cours depuis les années 30 reposaient sur les progrès technologiques et sur le matériel, et elles étaient axées presque exclusivement sur la lutte contre le crime au sens classique du terme. Les principaux moyens employés pour atteindre l'objectif essentiel des forces de police professionnelles, c'est-à-dire la réduction de la criminalité, ont été la patrouille préventive et la rapidité des interventions. Il faut maintenant se rendre à l'évidence: ces stratégies ont des répercussions limitées sur la criminalité, sur les enquêtes criminelles ou sur la peur du crime. On constate également une insatisfaction relativement répandue vis-à-vis des services de police traditionnels au sein de nombreuses collectivités. À notre époque, qui est celle d'une société de **consommation**, le public se fait de plus en plus pressant dans la formulation de ses demandes et exige que les services publics lui rendent des comptes. Par le passé, la police n'a pas donné suite à de nombreux appels ou les a traités comme des appels importuns parce qu'ils ne portaient pas sur des crimes graves au sens classique du terme, même s'ils ont pu être pour les citoyens en cause des sujets de grande inquiétude. D'autres crimes, comme la violence au foyer, ont été longtemps considérés comme des questions privées ou du ressort des travailleurs sociaux. D'autres encore, comme les crimes contre l'environnement et ceux que commettent les entreprises, ont été considérés comme échappant au mandat de la police. De plus, la **crainte du crime** n'a jamais été reconnue comme un élément distinct de la lutte contre le crime. Cette crainte peut être liée à une vulnérabilité physique, à de l'agitation dans le quartier, à l'isolement et au manque d'information tout autant qu'à l'importance réelle de la criminalité. Le style impersonnel d'un service fondé sur des patrouilles en automobile, sur la rotation continuelle des patrouilleurs et sur le remplacement des postes de police de quartier par un luxueux centre d'opérations ajoute certes au sentiment d'isolement que ressentent beaucoup de citoyens face à la police.

La vision de l'avenir de la police qu'adoptent de plus en plus les chefs de file progressistes de la police et de la collectivité, les gestionnaires de la police ainsi que les syndicats de policiers, veut que les services de police **rendent des comptes à la collectivité** qu'ils desservent plutôt que de s'en tenir à des préoccupations purement bureaucratiques, comme d'abaisser le taux **de la criminalité**.

> **C'est une vision** dans laquelle ceux qui font appel aux services de police, c'est-à-dire les citoyens eux-mêmes, ont leur mot à dire dans l'établissement des politiques de leur service local et jouent un rôle actif dans la lutte contre la criminalité et le règlement d'autres problèmes communautaires -- le maintien de l'ordre devient une entreprise **interactive** entre la police et la collectivité, plutôt qu'une activité unilatérale.
>
> **C'est une vision** où les agents de police, y compris les **agents de police communautaires**, se rapprochent à nouveau du public et délaissent, dans une certaine mesure, les méthodes de patrouille qui les éloignent de leur ressource principale, le citoyen ordinaire.

> **C'est une vision** où la police, de concert avec des groupes et des organismes de quartier, **cherche des solutions aux facteurs qui sont à la base des problèmes de quartier**, plutôt que de se limiter, chaque fois qu'un crime a été commis, à des mesures réactives.
>
> **C'est une vision** où les ressources humaines, tant internes qu'externes, prennent plus d'importance que les solutions élaborées en fonction du matériel et de la haute technologie. Bien sûr, la technologie a sa place dans la promotion de l'établissement de réseaux entre les organismes et dans l'échange de renseignements, dans la tenue de dossiers ainsi qu'en ce qui concerne la police technique et la criminalistique, mais **elle ne constitue pas une panacée**.

Dans cette vision nouvelle de la police, les organismes de police veulent et peuvent s'adapter à un milieu en perpétuel évolution et faire face aux questions qui surgissent, qu'il s'agisse de formes particulières de crime (crimes informatiques et trafic de drogues), de changements politiques et juridiques (la société canadienne est particulièrement dynamique dans ces deux secteurs) ou de préoccupations touchant des groupes très vulnérables (autochtones, minorités, femmes ou personnes âgées).

Les organisations policières de l'avenir vont **tendre à l'excellence**, un peu à la manière des organismes privés. Elles ne se permettront pas de stagner et d'escompter que le financement sera constant ou qu'il continuera de s'accroître, et que le public restera passif. On exige un service de «qualité totale», fourni dans le cadre d'une **organisation plus simple**, puisque l'on s'attend à ce que les contraintes financières persistent. En raison de l'importance accordée à l'obligation de rendre des comptes et à la rentabilité, les organismes policiers deviendront concurrentiels, sinon la tendance à la privatisation des services se poursuivra.

L'excellence, comme les spécialistes contemporains des organisations nous l'enseignent, exige qu'une organisation rallie tout son personnel autour de certaines **valeurs fondamentales**. Dans le contexte de la police, ces valeurs peuvent comporter la protection des droits de la personne, le maintien de l'ordre et de la sécurité au sein de la collectivité, la compétence et l'impartialité ainsi que l'obligation de rendre des comptes à la collectivité. Ces valeurs fondamentales feront à tout le moins l'objet d'un consensus, et tous les membres de l'organisation s'y consacreront avec passion. Il est probablement plus facile de susciter cette passion lorsque le travail de la police est perçu comme un service communautaire plutôt qu'un service de lutte contre le crime. Vraisemblablement, il peut être plus stimulant et gratifiant d'insister sur le règlement de problèmes tandis que le fait de mettre en lumière le côté sordide de l'existence est plus propre à susciter le cynisme. Le personnel est également plus porté à poursuivre les objectifs organisationnels avec enthousiasme s'il estime que l'on tient compte de son point de vue et de ses compétences. Une excellente organisation délègue autorité et responsabilités à ses membres, plutôt que d'adopter un fonctionnement militariste.

Il est également plus vraisemblable qu'un **leader crédible** au sein de l'organisation parvienne à faire naître de l'enthousiasme pour la réalisation de ces objectifs. Les responsables des services de police d'aujourd'hui doivent être de véritables surhommes, spécialistes de la surveillance policière, des sciences du comportement, de l'administration, des relations de travail et des communications. Ces responsables seront respectés pour leurs capacités dans tous ces domaines, pour leur intégrité personnelle et pour leur approche égalitaire. Ils feront également preuve d'une souplesse particulière

pour s'adapter à un monde en évolution. Ils seront capables de déléguer des responsabilités, de supprimer la structure paramilitaire de la police et de combattre la tendance des services à prendre leurs distances par rapport à la collectivité. Enfin, ils seront en mesure d'inciter leurs troupes à atteindre des normes de professionnalisme très élevées.

Le service de police de l'avenir reconnaîtra l'interdépendance qui existe entre le service et d'autres intervenants clés dans la prestation ou la surveillance des services de police. Il prêtera attention aux lignes directrices énoncées par des commissions de police et à l'apport d'organismes fédéraux, provinciaux et municipaux. Les gestionnaires de la police seront conscients de leurs relations de **partenaires** avec la collectivité, les agents, les syndicats et les élus. Ils prendront aussi conscience de l'interrelation entre leurs activités et celles d'autres services publics (logement, bien-être, emploi, éducation, etc.) -- lesquels ont également des répercussions sur la criminalité. Sur le plan opérationnel, la nécessité de faire plus avec moins fait qu'il est essentiel que les services de police recourent à toutes les ressources disponibles de la collectivité et coordonnent leurs activités avec les organisations et les groupes qui fournissent des services complémentaires (p. ex. entreprises de sécurité privées, sécurité publique parallèle) ou les organisations pouvant les aider dans certaines de leurs tâches (p. ex. services d'incendie et l'armée).

Bref, la police verra son action comme faisant partie intégrante d'un effort à l'échelle de la collectivité non seulement pour s'attaquer à la criminalité, mais aussi pour améliorer les conditions de vie en général. Le travail de la police suppose plus que l'application proprement dite des lois : l'un des objectifs fondamentaux est de favoriser l'existence de collectivités plus **sûres** et plus harmonieuses. On a de plus en plus tendance aujourd'hui à insister sur l'existence de collectivités **saines**, qui se caractérisent par l'équité en matière de revenu, la justice sociale, des citoyens convenablement nourris et logés, la paix, la diversité des ressources, les possibilités d'accès à l'éducation et la stabilité de l'économie. Toute collectivité caractérisée par de graves déficiences dans ces secteurs connaîtra de nombreux problèmes sociaux, dont la criminalité. Par conséquent, il y va de l'intérêt d'un grand nombre d'organismes communautaires, y compris la police, de jouer un rôle dans l'établissement d'une collectivité saine. Ainsi, l'avenir doit être fondé sur **l'établissement de partenariats**. L'image de l'agent de police solitaire, qui endigue à lui seul la vague de criminalité, les bandits d'un côté et des citoyens hostiles de l'autre, appartient au passé. On ne saurait continuer de voir dans les policiers des commandos parachutés dans une collectivité pour la libérer des forces du mal. Le monde où nous vivons n'a rien à voir avec Hollywood. La police est la collectivité et la collectivité est la police. Les agents viennent de la collectivité et en reflètent les valeurs. Ils ont une obligation envers elle. En retour, elle doit soutenir la police afin que celle-ci puisse réaliser ses objectifs.

Les réputés futurologues Alvin et Heidi Toffler ont dit que, dans la société américaine contemporaine, «presque tous les grands systèmes sur lesquels est fondée notre société sont en crise simultanément». Au Canada, la situation n'est guère différente. Actuellement, l'existence même de notre pays est en cause. De nouvelles menaces économiques pèsent sur le monde, nos autochtones s'agitent et notre diversité culturelle s'accroît. Nous faisons face à des menaces écologiques qui vont s'aggravant, tandis que la vie dans nos grandes villes devient de plus en plus inquiétante. Cependant, il faut replacer les dangers liés à la criminalité dans le contexte des changements qui se produisent à tous les échelons de la société. Toutes les institutions, y compris la police, doivent procéder à une

évaluation franche et en profondeur de leur rôle et de leurs fonctions, et prendre les décisions qui s'imposent. Puisque rien n'engendre plus l'échec que la crainte paralysante de l'échec, il faut prendre des risques. Les changements profonds à apporter aux institutions doivent être considérés comme un défi et comme l'occasion d'améliorer les services, plutôt qu'une menace. Compte tenu des obstacles psychologiques et bureaucratiques au changement, la question est de savoir si la police et la collectivité auront le courage de s'examiner en toute bonne foi et d'agir.

D'après les résultats des consultations que nous avons tenues à l'échelle du Canada et au cours desquelles nous avons rencontré des leaders de la police et des collectivités, voici notre réponse: en faisant preuve d'**inspiration créatrice** et en **travaillant fort**, nous sommes en mesure d'aller de l'avant. Oui, nous sommes prêts à agir, et oui, nous sommes prêts à relever le défi des années 90 et de l'an 2000!

ANNEXE "A"

Les principes de Sir Robert Peel sur la police (1829)

1. Prévenir le crime et le désordre, plutôt que les réprimer par la force militaire et par la sévérité des peines prévues par la loi.

2. Ne jamais perdre de vue que, si la police veut être en mesure de s'acquitter de ses fonctions et de ses obligations, il faut que le public approuve son existence, ses actes et son comportement et qu'elle soit capable de gagner et de conserver le respect du public.

3. Ne jamais perdre de vue que gagner et conserver le respect du public signifie aussi s'assurer la coopération d'un public prêt à aider la police à faire respecter les lois.

4. Ne jamais perdre de vue que, plus on obtiendra la coopération du public, moins il sera nécessaire d'utiliser la force physique et la contrainte pour atteindre les objectifs de la police.

5. Obtenir et conserver l'approbation du public, non en flattant l'opinion publique, mais en servant toujours de façon absolument impartiale la loi, en toute indépendance par rapport à la politique et sans se soucier de la justice ou de l'injustice du fond des différentes lois; en proposant ses services et son amitié à tous les membres du public, sans considération pour leur richesse ou leur position sociale; en étant courtois et amical et en n'hésitant pas à se sacrifier quand il s'agit de protéger et de préserver la vie.

6. N'utiliser la force physique que dans les cas où la persuasion, les conseils et les avertissements se sont révélés inefficaces pour assurer le respect de la loi ou rétablir l'ordre; et, dans une situation donnée, n'utiliser que le minimum de force physique nécessaire pour atteindre les objectifs de la police.

7. Toujours maintenir avec le public des relations qui soient de nature à concrétiser la tradition historique selon laquelle la police est le public et le public la police, les policiers n'étant que des membres du public payés pour s'occuper, à temps complet, en vue du bien-être de la communauté, de tâches qui incombent à chaque citoyen.

8. Ne jamais perdre de vue la nécessité de s'en tenir strictement aux fonctions qui sont celles de la police et s'abstenir d'usurper, même seulement en apparence, les pouvoirs de l'appareil judiciaire pour venger les individus ou l'État et pour juger autoritairement de la culpabilité et punir les coupables.

9. Ne jamais perdre de vue que le critère de l'efficacité de la police est l'absence de crime et de désordre et non la manifestation visible de l'action de police pour parvenir à ce résultat.

ANNEXE "B"

Quelques références canadiennes sur la police

Note
La littérature générale et scientifique sur la police est particulièrement riche depuis quelques années, au Canada, aux États-Unis et en Europe. Nous y renvoyons le lecteur. Toutefois, dans le contexte de ce document de réflexion, quelques références "canadiennes" pourraient être utiles à la poursuite de la réflexion ainsi que du débat public sur le sujet.

Quelques références canadiennes additionnelles, en langue anglaise (sans traduction en langue française), sont mentionnées en annexe "B" de la version anglaise de ce document.

Arcand, S. (1976).
Policier: Un métier de tout repos?
Montréal: Guérin éditeur.

Bellemare, J., Président (1988).
Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités ethniques et visibles.
Montréal: Commission des droits de la personne du Québec

Bernheim, J.C. (1990).
Police et pouvoir d'homicide.
Montreal: Éditions du méridien.

Braiden, C. (1986).
Vols de banque et vols de bicyclettes: réflexions d'un simple agent
Ottawa: Solliciteur général du Canada.

Brien, P. (1983).
Fonctions et organisations de la police.
St-Jean: Editions Préfontaine.

Brodeur, J.P. (1984).
La délinquance de l'ordre: recherches sur les commissions d'enquête.
Montréal: Hurtubise HMH

Canada (1986).
Loi sur la Gendarmerie royale du Canada.
Ottawa: Gouvernement du Canada.

Centres de criminologie des universités canadiennes (depuis 1960). Plusieurs documents sur la police.

Chappell, D.; Gordon, R.; Moore, R. (1982).
L'enquête criminelle.
Ottawa: Solliciteur général du Canada.

Choquette, J., Ministre (1971).
La police et la sécurité des citoyens.
Québec: l'Éditeur officiel du Québec.

Commission de réforme du droit du Canada (1981).
La police - Un énoncé politique.
Ottawa: Approvisionnements et Services Canada.
Auteur: Alan Grant

Commission de réforme du droit du Canada (1981).
Le statut juridique de la police.
Ottawa: Approvisionnements et Services Canada.
Auteur: Philip Stenning.

Criminologie, revue (1984).
La police après 1984.
Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Duchesneau, J. (1988).
Les réalités du stress en milieu policier.
Montréal: École nationale d'administration publique (thèse de maîtrise).

Engstad, P.; Lioy, M. (1980).
Compte rendu de l'atelier sur la productivité de la police.
Ottawa: Solliciteur général du Canada.

Fourcaudot, M. (1988).
Étude descriptive des agences de sécurité privé au Québec.
Montréal: École de criminologie, Université de Montréal (thèse de maîtrise).

Gendarmerie royale du Canada (1990).
Aperçu stratégique et ébauche de plan stratégique.
Ottawa: G.R.C..

Hickman, T. A., Président (1990).
Condensé / Commission royale sur les poursuites intentées contre Donald Marshall Fils.
Halifax: Solliciteur général de la Nouvelle-Écosse.

Hornick, J. P.; Burrows, B. A.; Tjosvold, I.; Phillips, D. M. (1990).
Une évaluation du programme de patrouille à pied de quartier au Service de police d'Edmonton.
Ottawa: Solliciteur général du Canada.

Journal du Collège canadien de police (depuis 1977).
Ottawa: Collège canadien de police.

Keable, J., Président (1981).
Commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois.
Québec: l'Éditeur officiel du Québec.

Le sondage canadien sur la victimisation en milieu urbain (1983-1988).
Ottawa: Solliciteur général du Canada.

Limoges, T. (1985).
"Recherches sur la police au Québec: 1960-1982", in D. Szabo et M. Leblanc, sous la direction, La criminologie empirique au Québec.
Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 271-311.

Loree, D.; Murphy, C., sous la direction (1987).
La police et la collectivité dans les années 80: progrès récents au niveau des programmes.
Ottawa: Solliciteur général du Canada.

Loree, D., sous la direction (1989).
La recherche de pointe en science policière.
Ottawa: Collège canadien de police.

Loree, D., sous la direction (1989).
Les perspectives d'avenir du travail policier.
Ottawa: Collège canadien de police.

Marin, R., Président (1976).
Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada.
Ottawa: Information Canada.

Martel, S.; Verdon, P., sous la direction (1986).
Rénovation de l'organisation policière.
Québec: Solliciteur général du Québec.

McDonald, D.C., Président (1980).
Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada.
Ottawa: Approvisionnements et Services Canada.

Ministère du Solliciteur général du Canada (depuis 1966).
Plusieurs documents sur la police, particulièrement par l'intermédiaire d'une collection de Rapport pour spécialistes. Une liste est disponible au Secrétariat du ministère.

Ministères provinciaux de la Justice / du Solliciteur général / de la Sécurité publique (depuis 1960).
Plusieurs documents sur la police.

Murphy, C.; Muir, G. (1985).
Les services de police communautaires: un examen de la question -Résumé.
Ottawa: Solliciteur général du Canada.

Oligny, M. (1988).
Stress et burnout en milieu policier.
Sherbrooke: École de service social, Université de Sherbrooke (thèse de maîtrise).

Ontario (1990).
Loi sur les services de police.
Toronto: Gouvernement de l'Ontario.

Prévost, Y., Président (1970).
La société face au crime. / Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec.
Québec: L'Éditeur officiel du Québec.

Québec (1990).
Loi de police.
Québec: Gouvernement du Québec.

Rico, J.; Tardif, G. (1970).
Enquête d'opinion publique sur la police au Québec.
Québec: L'Éditeur officiel du Québec.

Rico, J.; Tardif, G. (1970)
Enquête d'opinion auprès de cinq services de police du Québec.
Québec: L'Éditeur officiel du Québec.

Rizkalla, S., sous la direction (1990).
La prévention communautaire du crime à Montréal.
Montréal: Société de criminologie du Québec.

Saulnier, L., Président (1978).
Rapport du groupe de travail sur l'organisation et les fonctions policières au Québec.
Québec: l'Éditeur officiel du Québec.

Service de police de la communauté urbaine de Montréal (1990).
Planification stratégique: 1991-1995.
Montréal: C.U.M.

Shearing, C. D.; Lynch, J.; Matthews, C. J. (1979).
La police au Canada: une bibliographie.
Ottawa: Solliciteur général du Canada.

Statistique Canada (1986).
Les forces de l'ordre au Canada.
Ottawa: Approvisionnements et Services Canada.

Statistique Canada (1988).
Statistiques de la déclaration uniforme de la criminalité.
Ottawa: Statistique Canada.

Statistique Canada (1988).
Effectif policier au Canada / Dépenses au titre des services de police au Canada.
Ottawa: Statistique Canada.

Statistique Canada (1990).
Profil de la victimisation au Canada.
Ottawa: Statistique Canada.

Szabo, D., sous la direction (1974).
Police, culture et société.
Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Tardif, G. (1974).
Police et politique au Québec.
Montréal: Les Éditions de l'Aurore.

Collectif (1990).
Droits de l'individu et police.
Montréal: Éditions Thémis

Vignola, H.P. (1982).
Police: Le défi des années 2000.
Montréal : Stanké

Waller, I. (1988).
Tendances actuelles de la prévention en Europe: répercussions au Canada .
Ottawa: Ministère de la Justice.

ANNEXE "C"

Quelques lectures sur "l'avenir de la police"

Albanese, J. S. (1986). "The Future of Policing: a Private Concern", Police Studies, 9, 2, 86-91.

Alpert, G. P. (1988). "The Future of Policing", in G. P. Alpert, Policing Urban America. Prospect Heights: Waveland Press. p.200-225.

Barnett, A. N. (1978). "Policing the Future", Laurentian University Review, 11, 1, 98-110.

Bennett, T., Editor (1983). The Future of Policing. Institute of Criminology: University of Cambridge.

Brown, W. J. (1981). "The Future of Policing in Canada" in W. T. McGrath and M. P. Mitchell, Editors, The Police Function in Canada. Toronto: Methuen. p. 243-269

Canadian Journal of Criminology / Revue canadienne de criminologie (1991). "The Future of Policing in Canada" / "L'avenir de la police au Canada". En préparation: B. Leighton et A. Normandeau, sous la direction.

Carter, D.; Sapp, A.; Stephens, D. (1988). The State of Police Education: Police Direction for the 21st Century. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.

Cohn, A. W., Editor (1978). The Future of Policing. Beverly Hills: Sage.

Coyle, J. (1987). "The Future of Law Enforcement", Police, 11, 8, 43, 44, 61-64.

FBI Law Enforcement Bulletin (1990). "Special Futures Issue", 59, 1, 1-32.

Jayewardene, C. H. S. (1982). "Future Prospects", in C. H. S. Jayewardene, The Police. Ottawa: Crimcare. p. 237-259

Loree, D., sous la direction (1989). Les perspectives d'avenir du travail policier. Ottawa: Collège canadien de police.

Loree, D., Editor (1989). Future Issues in Policing
Ottawa: Canadian Police College

Nees, H. (1990). "Policing 2001", Law and Order, 10, 1, 257-264.

Police: the Law Officer's Magazine (1990). "Policing for Tomorrow", 14, 6, 36-42, 59-61.

Reiss, A. J. (1982). "Forecasting the Role of the Police and the Role of the Police in Social Forecasting", in R. Donelan, Editor, The Maintenance of Order in Society. Ottawa: Supply and Services Canada. p. 132-156.

Stansfield, R. T. (1990). The Future Face of Law Enforcement in Canada: 1990-2040 (seminar material). Humber College, Ontario.

Tafoya, W. L. (1986). "Law Enforcement beyond the Year 2000", The Futurist, 6, 5, 33-36.

Tafoya, W. L. (1990). "The Future of Policing", FBI Law Enforcement Bulletin, 59, 1, 13-17.

The Future of Policing: a Panel Report (1984). Seattle: The William O. Douglas Institute for the Study of Contemporary Social Problems.

The Police Chief (1990). "The Future of Policing", 8, 1, 24-36, 53.

Thibault, E. A. (1982). "Proactive Police Futures", in G. Stephens, Editor, The Future of Criminal Justice. Cincinnati: Anderson. p. 67-85.

Toffler, A. and H. (1990). "The Future of Law Enforcement: Dangerous and Different", FBI Law Enforcement Bulletin, 59, 1, 2-5.

Trautman, N. E. (1988), "The Future", in N. E. Trautman, Law Enforcement, the Making of a Profession. Springfield: Thomas. p. 250-275.

Trojanowicz, R.; Bucqueroux, B. (1990). "The Future of Policing", in R. Trojanowicz and B. Bucqueroux, Community Policing. Cincinnati: Anderson. p. 357-383.